

*Matti Marjanen*

*Vammaisten henkilöiden*  
**työllistymisen edistäminen**

---

## **SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖLLE**

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti maaliskuussa 2000 varatuomari Matti Marjasen selvityshenkilöksi, jonka tehtävänä oli vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymisen esteiden selvittäminen ja niiden poistamista koskevien ehdotusten tekeminen.

Selvityshenkilön tuli:

- 1) valmistella hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus suojatyöjärjestelmän ja -työkeskusten uudistamiseksi sekä

## II

- 2) selvittää suojatyöjärjestelmän ja -työkeskusten suhde kuntouttavaan työllistymiseen ja avoimiin työmarkkinoihin.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti selvityshenkilön tueksi asiantuntijaryhmän, johon ovat kuuluneet seuraavat henkilöt: Aini **Kimpimäki**, Pentti **Kananen** ja Heidi **Paatero**, sosiaali- ja terveysministeriö, Pentti **Lehmijoki**, työministeriö, Heli **Sahala**, Suomen Kuntaliitto, Arto **Mononen**, Honkalampisäätiö, Terttu **Manelius**, Invalidiliitto ry sekä Marjatta **Varanka**, VATES-säätiö.

Selvitystyön kuluessa on kuultu asiantuntijoina useita henkilöitä. Kun saadut kannanotot ja käyty keskustelut ovat luonteeltaan olleet hyvin erilaisia, ei muistioon ole sisällytetty luetteloa henkilöistä, joita on kuultu.

Selvitystyötä ja alustavia uudistusehdotuksia on lisäksi esitelty ja niistä on käyty keskustelua muun muassa työtoimintojen kehittämistä Varsinais-Suomessa koskeneessa työkokouksessa Turussa 7.9.2000 ja kuntoutusyhteistyön neuvottelupäivillä Tampereella 12.9.2000.

Luovutan selvitystyön perusteella valmistellun ehdotuksen hallituksen esitykseksi ja siihen liittyvän taustamuistion sekä yhteenvedon esitysehdotukseen ja taustamuistioon sisältyvistä uudistusehdotuksista sosiaali- ja terveysministeriölle.

Helsingissä 1 päivänä joulukuuta 2000

Matti Marjanen

Pentti Kananen

Aini Kimpimäki

Pentti Lehmijoki

Terttu Manelius

Arto Mononen

Heidi Paatero

Heli Sahala

Marjatta Varanka

## KUVAILULEHTI

**Julkaisija**

Sosiaali- ja terveysministeriö

**Julkaisun päivämäärä**

15.12.2000

**Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)**

Selvityshenkilö Matti Marjanen

**Julkaisun laji**

Työryhmäraportti

**Toimeksiantaja**

Sosiaali- ja terveysministeriö

**Toimielimen asettamispvm**

1.3.2000

**Julkaisun nimi (myös ruotsinkielinen)**

Vammaisten henkilöiden työllistymisen edistäminen

(Framjande av handikappade personers möjligheter till sysselsättning)

**Julkaisun osat****Tiivistelmä**

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti maaliskuussa 2000 varatuomari Matti Marjasen selvityshenkilöksi, jonka tehtävänä oli vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymisen esteiden selvittäminen ja niiden poistamista koskevien ehdotusten tekeminen. Selvityshenkilön tukena oli asiantuntijaryhmä.

Selvityshenkilön tuli:

1. valmistella hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus suojatyöjärjestelmän ja -työkeskusten uudistamiseksi sekä
2. selvittää suojatyöjärjestelmän ja -työkeskusten suhde kuntouttavaan työllistymiseen ja avoimiin työmarkkinoihin.

Uudistusehdotusten yleisenä tavoitteena on vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymisedellytysten parantaminen ja työllisyyden kohottaminen lähemmäs muun väestön työllisyysastetta. Perustuslain säännökset velvoittavat yritykset, valtion, kunnat ja muut yhteisöt työnantajina ottamaan nykyistä tarkemmin huomioon vammaisten ja vajaakuntoisten oikeuden työhön ja yhdenvertaiseen kohteluun. Tämän vuoksi työvoimapalveluja ja työhallinnon tukitoimenpiteitä on vahvistettava. Samalla kunnan sosiaalihuollon vastuuta vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymisen edistämiseksi on tarpeen nykyaikaistaa uudistamalla vanhentuneet suojatyösäännökset. Lisäksi sosiaalivakuutuksen etuuksia on perusteltua kehittää tukemaan työllistymistä.

**Avainsana: (asiasanat)**

työllisyys, työllistämistuki, työolot, järjestelytuki, invalidihuolto, sosiaalihuolto, kansaneläke, kuntoutusraha, Kela, kuntoutus, sairausvakuutus, työkeskus

**Muut tiedot****Sarjan nimi ja numero**

Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita  
2000:19

**ISSN**

1237-0606

**ISBN**

952-00-0903-5

**Kokonaissivumäärä**

94

**Kieli**

suomi

**Hinta**

86,-

**Luottamuksellisuus**

julkinen

**Jakaja**

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisumyynti  
puh. (03) 260 8158 ja 260 8535

**Kustantaja**

Sosiaali- ja terveysministeriö

## PRESENTATIONSBLAD

**Utgivare**

Social- och hälsovårdsministeriet

**Utgivningsdatum**

15.12.2000

**Författare** (uppgifter om organet:  
namn, ordförande, sekreterare)

Utredningsman Matti Marjanen

**Typ av publikation**

Arbetsgruppspromemoria

**Uppdragsgivare**

Social- och hälsovårdsministeriet

**Datum för tillsättandet av organet**

1.3.2000

**Publikation (även den finska titeln)**

Främjande av handikappade personers möjligheter till sysselsättning  
(Vammaisten henkilöiden työllistymisen edistäminen)

**Referat**

Social- och hälsovårdsministeriet utsåg i mars 2000 vicehäradshövding Matti Marjanen till utredningsman med uppgift att utreda hinder för sysselsättningen av handikappade människor och människor med funktionsnedsättning och att lägga fram förslag för att eliminera dem. Utredningsmannen har biträtt av en sakkunniggrupp.

Utredningsmannen skulle:

1. utarbeta ett förslag i form av en regeringsproposition om att reformera systemet för skyddat arbete och centralerna för skyddat arbete samt
2. utreda förhållandet mellan systemet och centralerna för skyddat arbete och den rehabiliterande sysselsättningen och den öppna arbetsmarknaden.

Det övergripande målet för reformförslagen är att förbättra förutsättningarna för sysselsättning av handikappade personer och att höja deras sysselsättningsgrad så att den motsvarar bättre den övriga befolkningens sysselsättningsgrad. Grundlagens bestämmelser förpliktar företagen, staten, kommunerna och övriga samfund och samman slutningar att i egenskap av arbetsgivare ta i beaktande de handikappade personernas rätt till arbete och lika behandling. Därför skall arbetskraftstjänsterna och arbetsförvaltningens stödåtgärder stärkas. Samtidigt är det behövligt att modernisera den kommunala socialvårdens ansvar för att främja de handikappade personernas sysselsättning genom att revidera de föråldrade bestämmelserna om skyddat arbete. Dessutom är det befogat att utveckla socialförsäkringsförmånerna så att de stöder möjligheterna till sysselsättning.

**Nyckelord**

sysselsättning, sysselsättningsstöd, arbetsförhållanden, stöd för omorganisering av arbetsförhållandena, invalidvård, socialvård, folkpension, rehabiliteringspenning, folkpensionsanstalten, rehabilitering, sjukförsäkring, arbetscentral

**Övriga uppgifter****Seriens namn och nummer**

Social- och hälsovårdsministeriets promemorior  
2000:19

**ISSN**

1237-0606

**ISBN**

952-00-0903-5

**Sidoantal**

94

**Språk**

Finska

**Pris**

86,-

**Sekretessgrad**

Offentlig

**Distribution**

Social- och hälsovårdsministeriets  
publikationsförsäljning tel. 03-260 8158 och 260 8535

**Förlag**

Social- och hälsovårdsministeriet

## DOCUMENTATION PAGE

**Publisher**

Ministry of Social Affairs and Health

**Date**

15 December 2000

**Authors**

Matti Marjanen, Rapporteur ad int.

**Type of publication**

Working Group Memorandum

**Commissioned by**

Ministry of Social Affairs and Health

**Date of appointing the Working Group**

1 March 2000

**Title of publication**

Promotion of the employment of persons with disabilities

**Summary**

The Ministry of Social Affairs and Health appointed in March 2000 Master of Laws Matti Marjanen as Rapporteur ad int. to investigate the obstacles to access to employment for persons with disabilities and to make proposals for eliminating them. The Rapporteur has been assisted by an expert group.

The Rapporteur was assigned:

1. to draw up a proposal in the form of a Government bill for reforming the system of sheltered work and sheltered workshops; and
2. to investigate the relation of the system of sheltered employment and workshops to rehabilitative employment and the open labour market.

The overall goal of the reform proposals is to improve the employment prospects for people with disabilities and to increase their employment rate closer to that of the other population. The present provisions of the Finnish Constitution obligate undertakings, the state, local authorities and other communities in the capacity of employers to take better into account the rights of people with disabilities to employment and equal treatment. Therefore the employment services and supportive measures of the labour administration must be strengthened. At the same time it is necessary to update the responsibility of municipal social welfare for promoting the employment of persons with disabilities by amending the out-dated provisions on sheltered work. Furthermore, it is reasonable to develop social insurance benefits so as to boost the access to employment.

**Key words**

Employment, employment subsidy, working conditions, support for reorganisation of working conditions, care of invalids, social welfare, national pension, rehabilitation allowance, the Social Insurance Institution, rehabilitation, sickness insurance, sheltered workshop

**Other information****Title and number of series**

Working Group Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2000:19

**ISSN**

1237-0606

**ISBN**

952-00-0903-5

**Number of pages**

94

**Language**

Finnish

**Price**

FIM 86,-

**Publicity**

Public

**Distributor/Orders**

Ministry of Social Affairs and Health,  
tel. +358-3-260 8158 and 260 8535  
telefax -358-3-260 8150

**Financier**

Ministry of Social Affairs and Health

# SISÄLTÖ

Sivu

<b>1.</b>	<b>JOHDANTO.....</b>	<b>1</b>
1.1.	Toimeksianto ja sen tausta .....	1
1.2.	Toimeksiannon yleinen rajaus .....	2
<b>2.</b>	<b>SUOJATYÖN JA TYÖTOIMINNAN NYKYTILANNE .....</b>	<b>3</b>
2.1.	Lainsäädäntö .....	3
2.2.	Työkeskukset ja työtoiminta .....	5
<b>3.</b>	<b>TYÖLLISTYMINEN TYÖHALLINNON TUKITOIMENPITEIN .....</b>	<b>8</b>
<b>4.</b>	<b>TYÖLLISTYMISSÄ SUHDE KUNTOUTUKSEEN JA SOSIAALITURVAAN .....</b>	<b>11</b>
4.1.	Kuntoutus .....	11
4.2.	Työllistyminen ja sosiaaliturva .....	12
4.2.1.	Työkyvyttömyyseläkkeet .....	12
4.2.2.	Vammaistuki .....	13
4.2.3.	Kuntoutusraha .....	14
<b>5.</b>	<b>SELVITYKSEN KOHDERYHMÄ - VAAKUNTOISET TYÖMARKKI- NOILLA .....</b>	<b>15</b>
<b>6.</b>	<b>ULKOMAISIA KEHITYSLINJOJA.....</b>	<b>16</b>
6.1.	Ruotsi .....	16
6.2.	Tanska .....	20
6.3.	Englanti .....	22
6.4.	Yleisiä kehityspiirteitä .....	23
<b>7.</b>	<b>AIKAISEMMAT UUDISTUSEHDOTUKSET .....</b>	<b>26</b>
7.1.	Suojatyötä ja työkeskuksia koskevia uudistusehdotuksia .....	26
7.2.	Muita selvitystyöhön liittyviä uudistusehdotuksia .....	29
<b>8.</b>	<b>EHDOTUKSET VAMMAISTEN JA VAJAAKUNTOISTEN TYÖLLISTÄMISEN KEHITTÄMISEKSI .....</b>	<b>31</b>
8.1.	Yleiset periaatteet .....	31
8.2.	Rahoitus ja kuntien tehtävät .....	33
8.3.	Lainsäädäntö .....	35
8.3.1.	Sosiaalihuollon lainsäädäntö .....	35
8.3.2.	Työhallinnon lainsäädäntö .....	36
8.4.	Työolosuhteiden järjestelytuki .....	37
8.5.	Työvoimapalvelujen kehittäminen .....	38
8.6.	Työkeskusten uudistaminen .....	39
8.7.	Sosiaalivakuutuksen etuudet .....	40
8.7.1.	Eläkkeen lepäämään jättäminen .....	40

8.7.2.	Sairausvakuutuksen päiväraha ja kuntoutusraha .....	41
8.7.3.	Kansaneläkelaitoksen järjestämä kuntoutus .....	42
8.8.	Vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämisen valtakunnallinen ohjaus .....	42
8.9.	Ehdotusten suhde kuntouttavaan työtoimintaan ja avoimiin työmarkkinoihin.....	43
8.10.	Selvitystarpeita.....	43

LÄHTEITÄ .....	45
----------------	----

Hallituksen esitys Eduskunnalle vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymisen edistämiseksi .....	46
--	----

## **YHEENVETO EHDOTUKSISTA .....**

1.	Työhallinnon palvelut ja tukitoimenpiteet .....	77
2.	Vajaakuntoisten työllistymistä edistävät sosiaalihuollon tehtävät .....	77
3.	Eläkkeen lepäämään jättäminen.....	78
4.	Kuntoutusrahalakia ehdotetaan muutettavaksi .....	78
5.	Sairausvakuutuslakia ehdotetaan muutettavaksi.....	78
6.	Kelan kuntoutusasetuksen 7 §:n 2 momentin ehdotus .....	78
7.	Ohjaus- ja neuvontapalvelut .....	78



## **VAMMAISTEN JA VAJAAKUNTOISTEN TYÖLLISTYMISEN ESTEIDEN SELVITTÄMINEN**

### **1. JOHDANTO**

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti maaliskuussa 2000 varatuomari Matti Marjasen selvityshenkilöksi, jonka tehtävänä oli vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymisen esteiden selvittäminen ja niiden poistamista koskevien ehdotusten tekeminen.

Selvitystyön perusteella on valmisteltu ehdotus hallituksen esitykseksi Eduskunnalle vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymisen edistämiseksi. Tämä taustamuistio sisältää aineistoa, joka on ollut esitysehdotuksen valmistelun pohjana. Lisäksi muistio sisältää ehdotuksia ja kannanottoja, joita ei ole voitu sisällyttää hallituksen esitysehdotukseen.

Selvitystyöhön perustuvista keskeisistä ehdotuksista on laadittu myös erillinen yhteenveto.

#### **1.1. Toimeksianto ja sen tausta**

Sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannon mukaan tehtävänä oli vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymisen esteiden selvittäminen ja niiden poistamista koskevien parannusehdotusten laatiminen. Tässä tarkoituksessa tuli:

1. Valmistella esitys säädöspohjaksi suojatyöjärjestelmän ja -työkeskusten uudistamiseksi. Esitys oli laadittava hallituksen esityksen muotoon.
2. Selvittää suojatyöjärjestelmän ja -työkeskusten suhde kuntouttavaan työllistymiseen sekä avoimiin työmarkkinoihin.

Suojatyötä ja työkeskuksia koskeva lainsäädäntö on monessa yhteydessä todettu vanhentuneeksi. Lainsäädännön uudistamiseksi on tehty useita ehdotuksia.

Suojatyötoimikunta 1985 esitti jo lokakuussa 1987 valmistuneessa mietinnössään vajaakuntoisten erityistyöllistämistä ja työtoimintaa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistusta. Toimikunnan ehdotusten pohjalta tapahtunut pitkäaikainen valmistelu ei kuitenkaan vienyt lainsäädännön uudistamiseen asti. Myöskään myöhempien toimikuntien ja työryhmien kannanotot ja ehdotukset eivät ole johtaneet lainsäädännön valmistelun uudelleen käynnistymiseen.

Eduskunta on valtioneuvoston kuntoutusselonteon johdosta tammikuussa 1999 hyväksynyt sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnön mukaisen lausunnon, jossa muun muassa todetaan, että vammaisten ja vajaakuntoisten tuotannolliseen ja terapeuttiseen työllistämiseen pyrkivä lainsäädäntö on kiireellisesti uudistettava. Eduskunta on katsonut, että suojatyön ja työtoiminnan kehittämällä voidaan luoda edellytyksiä omatoimisuuden lisääntymiseen ja itsensä kehittämiseen.

Vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllisyyspolitiikan päämääräksi on laajasti hyväksytty yhtäläinen oikeus työhön. Näkemykset sosiaaliturvan ja työhön osallistumisen suhteesta ovat myös yleisesti muuttuneet työllistymistä suosivaan suuntaan.

Vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämispolitiikka on sekä meillä että muualla monipuolistunut käsittämään uusia työllistämismenetelmiä. Erityisesti ESR:n rahoitus on mahdollistanut uusien työllistämismuotojen kokeilun ja osittaisen vakiinnuttamisen. Tieto monien työllistämiskeinojen toimivuudesta on parantunut ja kansainvälinen tietojen vaihto vilkastunut. Siten työllistämispolitiikkaa koskevat ratkaisut voidaan perustaa aikaisempaa laajemmin kokemuseräiseen tietoon.

Vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllisyysaste on selvitysten mukaan olennaisesti alhaisempi kuin muun väestön. Huomattava osa työikäisistä vajaakuntoisista on kokonaan työmarkkinoiden ulkopuolella ja heidän toimeentulonsa on vajaakuntoisuuden perusteella myönnettävän sosiaaliturvan varassa. Sosiaaliturvaetuudet vaikuttavat usein siten, että etuudet sulkevat niiden saajat työmarkkinoilta.

Edellä esitetyt seikat osoittavat osaltaan, että on perusteltua selvittää vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymistä vaikeuttavia esteitä ja ongelmia ja pyrkiä esittämään parannusehdotuksia, joilla voidaan poistaa ja lieventää näitä esteitä ja ongelmia.

## **1.2. Toimeksiannon yleinen raja**

Toimeksiantokin viittaa siihen, että suojatyöjärjestelmän uudistamista ei voi suunnitella irrallaan muista vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymisen edistämiseen tähtäävistä toiminnoista. Vaikka kohteeksi asetetaan suojatyöjärjestelmän ja työkeskusten toiminnan uudistaminen, on välttämätöntä selvittää riittävän kattavasti vajaakuntoisten työllistymiseen vaikuttavia eri seikkoja. Nykyisistä toiminnoista, myös uusista toimintamuodoista, ongelmista ja uudistamistarpeista on luotava kokonaiskuva, johon kehittämissuhteet perustuvat. Keskeisen taustan uudistustyölle muodostavat vajaakuntoisten työllistämiseksi asetetut yleiset tavoitteet.

Suojatyöjärjestelmään liittyy läheisesti sosiaali- ja terveydenhuollon työtoiminta. Molemmilla toimintamuodoilla on osittain yhteiset tavoitteet ja monissa työkeskuksissa tehdään rinnakkain suojatyötä tai osallistutaan työtoimintaan. Tämän vuoksi suojatyön ja työkeskusten toiminnan uudistamisen yhteydessä on tarvittaessa otettava kantaa myös työtoiminnan uudistamiseen.

Mukaan selvitykseen kuuluu välttämättä kartoitus työvoimapalveluista, varsinkin vajaakuntoisten erityispalveluista ja työhallinnon muista tukitoimenpiteistä sekä niiden kehittämistarpeista. Esiin on otettava myös työhön sijoittumiseen ja työssä pysymiseen vaikuttavat sosiaaliturvaetuudet ja niiden vaikutus vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymiseen.

Monilla vammaispalvelulain mukaisilla palveluilla on olennainen merkitys vammaisten henkilöiden selviytymiselle työelämässä. Vammaispalveluiden kehittämistä on selvittänyt sosiaali- ja terveysministeriön asettama vammaistyöryhmä '96 (STM:n työryhmämuistioita 1997:6). Työryhmän tekemät ehdotukset, jotka ovat edelleen ajankohtaisia, ovat pääosin toteuttamatta. Tämän vuoksi vammaispalveluiden kehittämistarpeiden selvittämistä uudelleen ei ole pidetty tämän selvitystyön yhteydessä aiheellisenä.

Toimeksiannon kohdassa 2 viitataan Aktiivinen sosiaalipolitiikka -työryhmän ehdottamaan kuntouttavaan työllistämiseen, josta sosiaali- ja terveysministeriössä käynnissä olevan myöhemmän valmistelutyön yhteydessä on käytetty nimeä kuntouttava työtoiminta. Työryhmän muistiossa on todettu, että kuntouttava työllistäminen on tarkoitettu työikäisille henkilöille, jotka eivät ole oikeutettuja työkyvyttömyyden vajaakuntoisten tai vammaisuuden perusteella maksettaviin etuuksiin. Yleinen lähtökohta on se, että muu erityistyöllistäminen on ensisijainen suhteessa työryhmän ehdottamaan kuntouttavaan työtoimintaan (työllistämiseen), joka tulisi kysymykseen vain, jos mikään muu työllistämisen- tai aktivoimistoiminta ei ole onnistunut.

Vajaakuntoisten erityistyöllistämisen suhde yleisiin työmarkkinoihin on periaatteessa myös selvä. Avoimet työmarkkinat ja yleiset työvoimapalvelut ovat aina ensisijaiset vajaakuntoisten erityistyöllistämiseksi, ja avoimet työmarkkinat ovat ainakin periaatteessa aina työllistämisketjut perimmäinen tavoite. Tätä ei kuitenkaan saa tulkita siten, että jokaisen vammaisen tulisi käydä läpi kaikki työvoimapalvelut yleisistä erityisiin sopivan löytääkseen. Päinvastoin voi olla tarkoituksenmukaista saada aikaan nykyistä selvempi työnjako esim. siten, että joidenkin vammaisryhmien kohdalla ensisijainen palveluyksikkö tietyissä tilanteissa on jokin erityispalvelu. Ketjun toiminnassa on monenlaisia kehittämistarpeita, jotka on otettava huomioon.

Toteutettavaksi esitettyjen uudistusten suhde kuntouttavaan työtoimintaan ja avoi-  
miin työmarkkinoihin ilmenee tarkemmin muistion ehdotusosasta.

## **2. SUOJATYÖN JA TYÖTOIMINNAN NYKYTILANNE**

### **2.1. Lainsäädäntö**

Suojatyöjärjestelmä perustuu vuodelta 1978 oleviin säännöksiin invalidihuoltolais-  
sa, joka on muilta osilta kumottu vammaispalvelulain voimaan tullessa vuoden 1988 alussa.

Lain mukaan suojatyötä voidaan järjestää suojatyökeskuksissa, työntekijän kotona tai muussa sopivassa paikassa invalidille ja tarvittaessa muullekin henkilölle, joka työkykynsä vajavuuden takia ei ole voinut saada voimiensa ja kykyjensä mukaista ansiotyötä muualta (22 §). Invalidilla tarkoitetaan henkilöä, jonka työ- ja toimintakyky jonkin elimen puuttumisen tai toimintavajavuuden vuoksi on pysyvästi siinä määrin puutteellinen, että hänellä on siitä olennaista haittaa jokapäiväisessä elämässään tai toimeentulonsa hankkimisessa (2 §). Tuotannollisten syiden vaatiessa voidaan työntekijäksi ottaa muitakin henkilöitä. Suojatyöntekijät tulee valita ensisijaisesti työvoimaviranomaisten osoittamista työnhakijoista (22 a §).

Suojatyön järjestämisvastuu on kunnalla, kuten muunkin sosiaalihuollon järjestämisvastuu (1 § 2 mom.). Suojatyötä voi lain mukaan järjestää kunnan lisäksi kuntainliitto tai tehtävään sopiva muu yhteisö tai säätiö (22 §). Invalidihuoltolaissa on lisäksi suojatyötä koskevia erityissäännöksiä palkkauksesta ja irtisanomissuojasta sekä ruokailua ja kuljetuksia koskevista maksuista (22 c ja d §§).

Suojatyössä noudatetaan työehtoja ja -oloja koskevia yleisiä säännöksiä. Invalidihuoltolain 22 c §:n 2 momentin mukaan suojatyössä maksettavaan palkkaan ei kuitenkaan sovelleta työsopimuslain (320/1970) 17 §:n 1 momentin vähimmäispalkkaa koskevia säännöksiä. Suojatyössä maksettavasta palkasta on sovittu työkeskuksia koskevissa työehtosopimuksissa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon työtoimintaa koskevat säännökset ovat niukat. Vain kehitysvammalaissa on erityissäännöksiä työtoiminnasta. Lain 2 §:n 4 kohdan mukaan kehitysvammaisten erityishuoltoon kuuluu mm. työtoiminnan järjestäminen ja 35 §:n 2 mom. mukaan erityishuollon tarpeessa olevalle on pyrittävä järjestämään työhön valmennusta, työtoimintaa ja muuta virikkeitä antavaa toimintaa. Kehitysvamma-asetuksen 24 §:n mukaan työtoimintaan osallistuvalla voidaan sosiaali- ja terveysministeriön vahvistamien perusteiden mukaisesti maksaa työosuusrahaa.

Työtoiminta on sosiaali- ja terveydenhuoltoon kuuluvaa palvelutoimintaa. Siihen osallistuvat henkilöt eivät ole työsuhteessa, vaan heidän toimeentulonsa perustuu eläkkeisiin ja muuhun sosiaaliturvaan. Työtoiminnan työehdoista ja -oloista ei ole määräyksiä lainsäädännössä.

Mielenterveyskuntoutujille ja päihdeongelmaisille järjestetty työtoiminta perustuu sosiaali- ja terveydenhuollon yleisiin säännöksiin.

Kunnan järjestämään suojatyöhön ja työtoimintaa sovelletaan sosiaalihuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia (733/92), jonka mukaan kunta voi järjestää toiminnan

- hoitamalla sen itse tai sopimuksin yhdessä muun kunnan taikka muiden kuntien kanssa,
- olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntainliitossa, tai
- hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntainliitolta tai muulta julkiselta tahi yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Vuodesta 1993 alkaen valtionosuus kunnille sosiaali- ja terveydenhuoltoon suoritetaan laskennallisten tekijöiden perusteella. Näitä tekijöitä ovat mm. kunnan asukasluku, ikärakenne, väestön sairastavuus ja työttömyys. Valtionosuuden käyttö ei ole sidottu määrättyihin tehtäviin eikä sen määrä kunnalle perustu todellisiin kustannuksiin. Siten esim. kunnalle suojatyöstä ja työtoiminnasta aiheutuvien todellisten kustannusten määrä ei vaikuta sen saaman valtionosuuden suuruuteen.

## **2.2. Työkeskukset ja työtoiminta**

Lainsäädäntöön ei sisälly suojatyön eikä työtoiminnan sisällön määrittelyä. Näiden toimintamuotojen kehityksen ja lainsäädännön valmistelutöiden perusteella suojatyön ja työtoiminnan tehtävä on nähty kahdenlaisena. Toisaalta ne toimivat vajaakuntoisten työnhakijoiden toimeentulon turvaajina ja työllistäjinä. Toisaalta varsinkin työtoimintaa järjestetään itse työn sisällön vuoksi sosiaali- ja terveydenhuollon tavoitteiden edistämiseksi. Toimintojen katsotaan osaltaan ehkäisevän vajaakuntoisten syrjäytymistä työmarkkinoilta sekä vähentävän sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tarvetta.

Suojatyöpaikkoja oli vuoden 1986 lopussa runsas 3 000, minkä jälkeen paikkamäärä on vaihdellut vuosittain 2 800 – 3 500 ja oli vuoden 1998 lopussa 3 072. Viimeisimmät tiedot viittaavat siihen, että työpaikkojen määrä on kahden viime vuoden aikana laskenut tuntuvasti siten, että vajaakuntoisia työntekijöitä olisi työkeskuksissa ollut vuoden 1999 lopussa 2 500 – 2 600.

Kehitysvammaisten työtoimintaan osallistuneiden määrä näyttää olleen koko ajan kasvussa. Vuonna 1986 työtoiminnassa olleiden määrä oli n. 5 000 ja vuoden 1994 lopussa n. 9 200 ja vuoden 1998 lopussa n. 10 300. Lisäksi tulee vielä mielenterveyskuntoutujien ja päihdeongelmaisten työtoiminta.

Suojatyön ja kehitysvammaisten työtoiminnan nettomenot olivat vuonna 1998 yhteensä n. 575 milj. mk.

Tilastointiperusteissa voi olla epävarmuutta ja EU-rahoituksen ja muun projektirahoituksen osuus on epäselvä. Tämä onkin yksi peruste VATES-säätiön toukokuussa 2000 käynnistämälle kokonaiskartoitukselle vammaisten ja vajaakuntoisten erityistyöllistämistä.

Kartoitus on suunniteltu mahdollisimman kattavaksi ja käsittää invalidihuoltolain mukaisten työkeskusten lisäksi työllistävät sosiaaliset yritykset, tuetun työllistymisen yksiköt ja hankkeet, Fountain House -klubitalot, kehitysvammaisten työ- ja toimintakeskukset, mielenterveyskuntoutujien työtoimintayksiköt ja sosiaalihuollon työtoimintayksiköt. Kartoituksesta käy ilmi toimintayksikköjen määrät ja ylläpitäjäyhteisöt, toiminnan perusluonne ja jatkuvuus. Lisäksi pyritään selvittämään työsuhteessa olevien ja ilman työsuhdetta työskentelevien vajaakuntoisten henkilöiden määrät ja toimintapäivät vuonna 1999 jaoteltuina tukityöllistettyihin ja ilman tukia työllistettyihin, työharjoittelussa ja työkokeilussa oleviin jne. Kyselyn kohteena on

myös toimintayksikön maksamat palkat tai muut etuudet sekä toimintayksikön talous ja rahoitus.

Kartoituksen tuloksista valmistuu kattava yhteenveto syksyllä 2000. Tuolloin on mahdollista saada tietoja kaikista kartoituksen kohteena olleista toimintamuodoista. Kesäkuun loppupuolella on siihen mennessä saapuneista vastauksista laadittu työkeskuksia koskeva alustava yhteenveto. Siinä on mukana tulokset 27 työkeskuksesta, joissa oli vuoden 1999 lopussa yhteensä 1 284 vajaakuntoista työntekijää. Vaikka tulokset kaikista työkeskuksista ja muun muassa työntekijöiden kokonaismäärä eivät vielä ole selvillä, saadaan alustavasta yhteenvedosta esiin työkeskusten tilaa koskevia keskeisiä tietoja. Niitä on esitelty seuraavassa.

Työkeskuksista noin puolet (14) oli kunnan tai kuntayhtymän ja toinen puoli (13) yhdistysten ja säätiöiden ylläpitämiä. Työkeskuksista vanhin oli perustettu v. 1962 ja nuorin v. 1991. Vastaajien oman arvion mukaan 23 työkeskuksen toiminnan yleinen tavoite oli sekä kuntouttava että työllistävä, kolmen pelkästään työllistävä ja yhden kuntouttava. Kaikkien työkeskusten toiminta oli jatkuvaa.

Vuoden 1999 aikana työkeskusten toimintaan osallistuneiden vajaakuntoisten työntekijöiden/henkilöiden työ- ja toimintapäivät (yhteensä 306 014) jakautuivat eri toimintamuotojen mukaan seuraavasti:

Toimintamuoto	prosenttiosuus
- työsuhde ilman työllistämistukia	63,7
- työsuhde työllistämistuen avulla	11,1
- työsuhde yhteensä	74,8
- työtoiminta ilman työsuhdetta	12,6
- työharjoittelu työhallinnon lähettämänä	2,7
- työkokeilu	4,3
- työhön valmennus (Kela)	2,5
- muu toiminta	3,2
- yhteensä muu kuin työsuhteinen työ	25,2

Vajaakuntoisten työntekijöiden työ- ja toimintapäivät työkeskuksen ulkopuolella avosuojatyössä, työtoiminnassa, työkokeilussa yms. olivat vain 2 – 3 prosentin luokkaa kaikista työkeskusten työ- ja toimintapäivistä vuonna 1999. Tuettu työllistäminen sisältyi kahden työkeskuksen toimintamuotoihin. Kokoaikatyössä oli 72 ja osa-aikatyössä 28 prosenttia vajaakuntoisista työntekijöistä. Naisten osuus työntekijöistä oli 39 ja miesten 61 prosenttia.

Vajaakuntoisten työntekijöiden ikäjakauma oli sellainen, että noin 5 prosenttia oli alle 25-vuotiaita, 53 prosenttia 25 – 45-vuotiaita ja 42 prosenttia yli 45-vuotiaita. Työntekijöiden vajaakuntoisuuden pääasialliset syyt olivat mielenterveysongelmat 24 prosentilla, kehitysvamma 16 prosentilla, liikunta- tai tukielinvamma 9, aisti- vamma 8, muu sairaus 12, päihdeongelma 9, pitkäaikaistyöttömyys 15 ja sosiaalinen syy 7 prosentilla työntekijöistä.

Vuoden 1999 lopussa työssä olleista 50 prosenttia sai täyttä palkkaa, 20 prosenttia oli osapalkkaisia, 16 prosenttia sai työosuusrahaa ja 14 prosenttia työskenteli ilman korvausta.

Palkkajakauma oli seuraava

- bruttopalkka mk / kk	< 1 500	1 500 – 2 500	2 500 – 5 000
	>5 000		
- työntekijöistä	29 %	9 %	19 %
43 %			

Alustavassa yhteenvedossa mukana olleiden työkeskusten tulot vuonna 1999 olivat yhteensä 152,3 mmk, josta liiketoiminnan tulojen osuus oli 81,7 mmk (53,7 %) ja valtion työhallinnon, Kelan yms. rahoitus 8,1 mmk (5,3 %). Loppurahoitus 62,4 mmk (41,0 %) oli kuntien suorittamia käyttöpäivämaksuja, korvauksia ja avustuksia. Kuntien rahoitusosuus muista kuin liiketoiminnan tuloilla katetuista menoista on siten lähes 90 prosenttia ja noin 49 000 mk kutakin vajaakuntoista työntekijää kohti vuodessa.

Edellinen kattava selvitys työkeskuksista on vuodelta 1992. Seuraavassa on esitetty eräitä vertailuja vuosien 1992 ja 1999 tietojen välillä.

Vuonna 1992 yhteensä 126 työkeskuksesta noin neljä viidesosaa oli kuntien tai kuntayhtymien ja vain yksi viidennes muiden yhteisöjen tai säätiöiden ylläpitämiä. Näin ollen on tapahtunut selvä muutos ylläpitäjäyhteisöjen kesken siten, että osa kunnallisista työkeskuksista näyttää siirtyneen muiden yhteisöjen tai säätiöiden ylläpitäviksi. Tämä muutos lienee yhteydessä toiminnan rahoitukseen vaikuttaviin tekijöihin.

Merkille pantavaa on myös, että tukityöllistettyjen määrä on kasvanut odotettua vähemmän, vuodesta 1992 vuoteen 1999 vain noin seitsemällä prosenttiyksiköllä. Selitys tähän lienee se, etteivät työvoimatoimistot osoita suurempaa määrää työllistämistuella työllistettäviä työttömiä työkeskuksiin. Myös työhallinnon rahoittaman työharjoittelun ja Kelan rahoittaman työhön valmennuksen osuus on vähäinen.

Työntekijöiden vajaakuntoisuuden pääasialliset syyt olivat sairaus- ja vammaryhmittäin karkeasti ottaen samaa suuruusluokkaa vuonna 1999 kuin vuonna 1992 lukuun ottamatta sitä, että pitkäaikaistyöttömyyden osuus oli kasvanut ja muut sairaudet -ryhmän osuus pienentynyt.

Palkka- ja rahoitusrakenteesta ei ole mahdollista esittää vertailua vuosien 1999 ja 1992 välillä tietojen ryhmittelyn erilaisuuden takia.

### 3. TYÖLLISTYMINEN TYÖHALLINNON TUKITOIMENPITEIN

Vajaakuntoiset henkilöt ovat työttöminä olleessaan kaikkien yleisten työvoimapalvelujen ja aktiivisten työllistämistoimenpiteiden piirissä. Erityisesti vajaakuntoisille henkilöille tarkoitettuja ovat lisäksi ammatillisen kuntoutuksen palvelut ja heidän työhön sijoittumisensa tukemiseksi tarkoitettut etuudet. Viimeksi mainittuja ovat muun muassa työkunnan tutkimuksista, työ- ja koulutuskokeiluista, työhön valmennuksesta ja työkokeiluista työpaikalla aiheutuvien kustannusten korvaaminen sekä työnantajalle myönnettävä työolosuhteiden järjestelytuki.

Työvoimapalveluja ja niihin liittyviä etuuksia koskevat säännökset sisältyvät työvoimapalvelulakiin (1005/93) ja sen nojalla annettuihin asetuksiin. Vajaakuntoisuutta koskeva keskeinen säännös työvoimapalveluasetuksen (1251/93) 10 §:n 2 momentissa määrittelee vajaakuntoiseksi henkilöasiakkaaksi sellaisen henkilön, jonka mahdollisuudet saada sopivaa työtä, säilyttää työ tai edetä työssä ovat huomattavasti vähentyneet asianmukaisesti todetun vamman, sairauden tai vajavuuden takia. Säännökset eivät rajaa työvoimapalveluja pelkästään työttömille tai työttömyysuhan alaisille henkilöille.

Vajaakuntoisen henkilön työhönsijoituksen tai työssä pysymisen tukemiseksi työnantajalle voidaan myöntää työolosuhteiden järjestelytukea. Sitä koskevat säännökset sisältyvät työvoimapalveluihin liittyvistä etuuksista annetun asetuksen (1253/93) 4 lukuun. Järjestelytuen myöntämisen ehtona on, että vajaakuntoisen työhönsijoittuminen tai työn säilyttäminen edellyttää työkoneseisiin, työmenetelmiin tai työpaikan ulkoisiin olosuhteisiin tehtäviä sellaisia muutoksia tai järjestelyjä, jotka ovat välttämättömiä vammasta tai sairaudesta aiheutuvan haitan poistamiseksi tai vähentämiseksi. Tuen enimmäismäärä näistä muutoksista tai järjestelyistä aiheutuvien kustannusten korvaamiseksi työnantajalle on 10 000 mk henkilöä kohden. Vaikeavammaisen henkilön kohdalla tätä määrää voidaan ylittää enintään 5 000 mk:lla.

Työolosuhteiden järjestelytukea voidaan myös korvata toisen työntekijän antama apu vajaakuntoisen henkilön työssä selviytymisen parantamiseksi. Tällaisen tuen enimmäismäärä on 1 000 mk kuukaudessa enintään yhden vuoden ajaksi. Vaikeavammaisen henkilön kohdalla vastaava enimmäismäärä on 1 500 mk ja enimmäisaika kaksi vuotta.

Työvoimapalvelut ovat ensisijaisia työllisyysvaroilla tapahtuvalle työllistämiselle, joka tulee kysymykseen sen jälkeen, kun työnhakijaa ei ole onnistuttu työllistämään työvoimapalvelujen, työllistymistä edistävän koulutuksen eikä tehostettujen toimenpiteiden avulla. Työllisyysmäärärahojen käytölle on työllisyyslaissa ja -asetuksessa määriteltä etusijajärjestys. Työllisyyslain 16 §:n 2 momentin pääsääntö antaa etusijan niille työnhakijoille, joiden työnsaannin tarve on suurin.

Saman lainkohdan mukaan työllisyysmäärärahoja kohdennetaan erityisesti nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työllistämiseen, pitkäaikaistyöttömyyden ennalta ehkäisemiseen sekä alueellisesti tasapainoisen työllisyyden edistämiseen. Lisäksi säännöksen nojalla voidaan määrärahojen rajoissa myöntää tukea myös vajaakuntoisten sekä muiden työttömien työllistämiseen ja muuhun työllisyyden edistämiseen.



Työttömän työnhakijan työllistämiseksi voidaan työnantajalle myöntää normaalia tai korotettua työllistämistukea. Niiden vaihtoehtona työnantajalle voidaan suorittaa työmarkkinatuki joko yksinään tai yhdessä työllistämistuen kanssa yhdistelmätukena. Työministeriö vahvistaa vuosittain työllistämistuen myöntämiselle asetettavat työvoimapolitiittiset tavoitteet. Työllistämistuella järjestettävän työn erityisenä tarkoituksena on työllisyysasetuksen 29 §:n 2 momentin mukaan muun muassa edistää ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevien työttömien työhön sijoittumista ja pitkään työttömänä olleiden työnhakijoiden palaamista työmarkkinoille sekä estää työttömien syrjäytymistä työmarkkinoilta. Yhdistelmätuki on saman pykälän 3 momentin mukaan tarkoitettu ensi sijassa pitkään työttömänä olleiden työnhakijoiden työllistämiseen.

Normaali työllistämistuki on määrältään 118 mk työpäivältä ja korotettu työllistämistuki enintään 80 prosenttia suurempi. Täyden työmarkkinatuen määrä on 1.1.2000 alkaen 122 mk päivältä ja yhdistelmätuki siten enintään 240 mk. Työllistämistuen kesto on työllisyysasetuksen 35 §:n mukaan enintään 10 ja yhdistelmätuen kesto enintään 12 kuukautta kerrallaan. Työllistämistukea voidaan enimmäiskeston täytyttyä myöntää uudelleen saman henkilön työllistämiseen vasta sen jälkeen, kun hän on ollut viimeisten kuuden kuukauden aikana vähintään viisi kuukautta työttömänä työnhakijana.

Työttömät vajaakuntoiset työnhakijat eivät ole työllistämistuen myöntämisen ja käytön osalta erityisasemassa muuten kuin siten, että työllistämistuki voidaan heidän työllistämisekseen myöntää enintään 24 kuukaudeksi kerrallaan.

Seuraavassa on esitetty työhallinnon tilastoihin perustuvat vajaakuntoisten työnhakijoiden lukumäärät ja työttömien osuus heistä viisivuotiskaudelta 1995 – 1999 sekä päättyneet työttömyysjaksot vuosina 1997 – 1999.

Vuosi	1995	1996	1997	1998	1999
Vajaakuntoisia työnhakijoita	60 733	65 172	70 753	74 730	80 071
Heistä työttömiä	50 898	54 808	59 571	62 503	66 575
Päättyneitä työttömyysjaksoja			60 395	66 065	73 194
- joista työhön sijoittumiseen tai koulutuksen aloittamiseen			43 384	45 995	49 681

Edellä esitetyistä tiedoista näkyy, että vajaakuntoisten työnhakijoiden määrä työvoimatoimistoissa on viisivuotiskaudella 1995 – 1999 ollut jatkuvassa kasvussa. Vuonna 1995 heitä oli n. 61 000 ja vuonna 1999 n. 80 000. Työttömien osuus heistä on samoin kasvanut: vuonna 1995 n. 51 000 ja vuonna 1999 noin 67 000. Sijoittuminen työhön ja koulutukseen on kasvanut suurin piirtein samaa tahtia.

Vajaakuntoisten työllistäminen työllisyysmäärärahojen avulla ESR-rahastusta mukaan lukien ja eri toimenpiteet kolmena viime vuonna on esitetty seuraavassa.

Tukitoimenpiteet tannukset mk.	Työllistettyjä			Kus- milj
	v. 1997	v. 1998	v. 1999	v. 1998
Valtion tukityö	3 126	2 319	1 735	115
Kuntien tukityö	6 628	5 455	4 560	125
Yhdistelmätuki, kunta	390	726	11	
Yhdistelmätuki, yksit.	1 061	2 298	30	
Työllistämistuki, yksit.	1 619	1 736	1 281	30
Yrittäjäraha	281	310	258	5
Oppisopimussijoitus	479	464	358	10
Harjaantuminen	510	558	325	8
Osa-aikalisä	446	557	481	8
Työharjoittelu	1 163	1 387	1 535	20
Suojatyö	39	28	61	?
<b>Yhteensä</b>	<b>14 291</b>	<b>14 272</b>	<b>13 618</b>	<b>362</b>

Palkkaperusteisesti tukityöllistettyjen vajaakuntoisten määrä on pysynyt lähes samana: v. 1995 n. 11 600 ja v. 1999 n. 10 700. Kaiken kaikkiaan vuonna 1999 sijoitettiin työhön työhallinnon tukitoimenpiteiden avulla noin 13 600 vajaakuntoista työnhakijaa. Näistä työhönsijoituksista aiheutuneet kustannukset olivat runsaat 360 milj. mk.

Työllisyyden loppusaldo on vajaakuntoisten työnhakijoiden kohdalla kuitenkin kehittynyt huonoon suuntaan. Vuonna 1995 vajaakuntoisia työttömiä oli keskimäärin n. 32 700 ja vuonna 1999 n. 38 800.

## 4. TYÖLLISTYMISEN SUHDE KUNTOUTUKSEEN JA SOSIAALITURVAAN

### 4.1. Kuntoutus

Ammatillisella kuntoutuksella pyritään edistämään vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden suoriutumista työssä, ts. saavuttamaan tai palauttamaan työkyky tai parantamaan sitä. Kuntoutus käsittää erilaisten palvelujen ja apuvälineiden järjestämistä sekä kulukorvauksia.

Ammatillista kuntoutusta järjestävät kansaneläkelaitos, työeläkelaitokset, tapaturma- ja liikennevakuutuslaitokset sekä työhallinto, minkä lisäksi opetushallinto huolehtii erityisopetuksesta. Kuntoutusta sai vuonna 1997 arviolta 89 600 henkilöä. Toiminnasta aiheutuneet menot samana vuonna arvioitiin 530 milj. markaksi ja kuntoutusajan toimeentuloturvameno 445 milj. markaksi. Kuntoutusajan toimeentuloturva koostuu pääosin yleisistä sosiaaliturvaetuksista ja ansiotuloista sekä lisäksi kuntoutusrahoista.

Vuonna 1991 voimaan tulleen kuntoutuslainsäädännön kokonaisuudistuksen keskeisenä tavoitteena oli selkeyttää kuntoutusta järjestävien tahojen työnjakoa ja yhteistyötä sekä parantaa kuntoutettavan asemaa ja kuntoutusajan toimeentuloturvaa. Kansaneläkelaitokselle säädettiin velvollisuus järjestää vajaakuntoisten ammatillista kuntoutusta, ellei se ole muiden tahojen vastuulla.

Tapaturma- ja liikennevakuutuslaitoksilla on lakisääteinen velvollisuus korvata ja järjestää kuntoutusta. Laissa säädettyjen edellytysten täytyessä henkilöllä on subjektiivinen oikeus kuntoutukseen.

Kansaneläkelaitoksen kuntoutustoimintaa säätelee laki kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta. Kela on velvollinen järjestämään ammatillista kuntoutusta vajaakuntoisille henkilöille, joilla on siihen oikeus laissa mainittujen edellytysten ollessa olemassa. Edellytyksenä kuntoutuksen saamiselle on, että henkilön työ- ja ansiomahdollisuudet ovat sairauden, vian tai vamman vuoksi olennaisesti heikentyneet. Säännös ei mahdollista varhaiskuntoutuksen järjestämistä. Vaikeavammaisella henkilöllä on oikeus saada Kelalta ammatillisena kuntoutuksena myös kalliit ja vaativat apuvälineet, jotka ovat hänelle tarpeen työkyvyn ja ansiomahdollisuuksien parantamiseksi tai säilyttämiseksi. Kela voi järjestää määrärahojen puitteissa myös harkinnanvaraista kuntoutusta, jolloin voidaan poiketa säännöksiin mukaisista vajaakuntoisuuden ja vaikeavammaisuuden määritelmistä

Työeläkelait antavat eläkelaitoksille mahdollisuuden kuntoutustoiminnan järjestämiseen, mutta eivät velvoita. Kuntoutuksen järjestäminen on laissa säädettyjen ehtojen täytyessäkin harkinnanvaraista.

Työhallinnon järjestämistä palveluista vajaakuntoisten henkilöiden käytettävissä ovat kaikki yleiset työvoimapalvelut, minkä lisäksi heille järjestetään varsinaisia ammatillisen kuntoutuksen palveluja.

## 4.2. Työllistyminen ja sosiaaliturva

### 4.2.1. Työkyvyttömyyseläkkeet

Vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymispyrkimysten voimistuessa kysymys sosiaaliturvan ja palkkatyön yhteensovittamisesta on tullut yhä tärkeämmäksi.

Ennen 1.8.1999 voimaan tullutta uudistusta kansaneläkettä saavan vajaakuntoisen henkilön ansiotyöhön ryhtyminen vaikutti eläkkeeseen siten, että palkkatulojen nousu tiettyyn määrään johti työkyvyttömyyseläkkeen lakkauttamiseen. Kelan eläkkeitä koskevan oppaan mukaan työkyvyttömyyseläkkeellä voi ansaita "vähäisessä määrin" ja eläkkeen lakkauttaminen "harkitaan tapaus kerrallaan". Työkyvyttömyyseläkkeen lakkauttamisen rajatuloa ei ole määriteltä lainsäädännössä ja Kela on antanut sisäiset ohjeet tapausten käsittelyä varten. Yleisen käsityksen mukaan ratkaisut vaihtelevat Kelan eri toimistojen kesken. Käytännön kokemuksen perusteella rajatulo on otaksutaan olevan noin 3 500 mk kuukaudessa. Epäselvyyttä koetaan myös siitä, millä perusteilla työkyvyttömyyseläkkeen saa takaisin.

Kansaneläkelain uudistuksella tehtiin mahdolliseksi työkyvyttömyyseläkkeen lepäämään jättäminen. Laissa asia on ilmaistu siten, että eläkkeensaajan ryhtyessä ansiotyöhön, josta hänen katsotaan saavan kohtuullisen toimeentulonsa, eläkettä ei makseta työssäoloajalta, vaan se jätetään lepäämään. Edellytyksenä sille, että eläke voidaan jättää lepäämään on lisäksi, että eläkkeensaajan terveydentilassa ei ole tapahtunut sellaista olennaista muutosta, jonka perusteella eläke voidaan lakkauttaa.

Hallituksen esityksessä uudistusta on nimenomaan perusteltu sillä, että sosiaaliturvan kannalta ansiotyön ensisijaisuus toimeentulon antajana koskee myös vammaisia henkilöitä. Tavoitteena on eläkejärjestelmän joustavuutta lisäämällä nykyistä selkeämmin tukea ja rohkaista heitä hakeutumaan työelämä.

Eläkkeen lepäämään jättämisen mahdollisuus koskee vain niitä vammaisia henkilöitä, jotka saavat pelkästään kansaneläkettä. Työkyvyttömyyseläkkeen voi jättää lepäämään vähintään kuudeksi ja enintään 24 kuukaudeksi. Eläkkeen ollessa lepäävänä henkilöä ei pidetä eläkkeensaajana. Työssäoloaikana henkilö ansaitsee normaalisti omaa eläketurvaa. Eläkkeen lepäämään jättäminen ei vaikuta henkilön oikeuteen saada kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annetun lain mukaista kuntoutusta.

Jotta työssäkäynti olisi vammaiselle henkilölle kannattavampaa kuin eläkkeellä olo, työssä käyntiä tuetaan eläkkeen lepäämisajalta erityisvammaistuen suuruisella vammaistuellä. Vuoden 2000 alussa erityisvammaistuen määrä on 1 839 mk. Täysimääräisen kansaneläkkeen määrä taas on 2 655 mk kuukaudessa. Vammaistuki on verotonta tuloa. Vammaistukea on muilta osin selvitetty tarkemmin seuraavassa jaksossa.

Kelasta saatujen tietojen mukaan eläkkeensä oli jättänyt lepäämään vuoden 1999 puolella kymmenkunta henkilöä ja kesäkuun lopussa 2000 lepäämässä oli 18 eläket-

tä. Uusien säännösten voimassa ollessa lepäämään jätetyistä eläkkeistä joitakin on ryhdytty jo maksamaan uudestaan. Hallituksen esityksen perusteluissa ei ole esitetty arvioita eläkkeen lepäämään jättävien henkilöiden lukumäärästä. Esitetystä kustannusvaikutusten arvioinnista, kun eläkemenojen ja vammaistukimenojen erotuksesta aiheutuvaksi säästökseksi on arvioitu 9 milj. mk vuonna 2000, voi kuitenkin vetää sellaisen johtopäätöksen, että samana vuonna lepäämässä arvioitiin olevan noin 1 000 eläkettä. Odotukset näyttävät siis pahasti pettäneen.

Mahdollisuus jättää eläke lepäämään ja siihen liittyvä oikeus vammaistukeen parantavat ainakin periaatteessa vammaisten ja vajaakuntoisten edellytyksiä pyrkiä työelämään. Uudistuksen toimivuutta ei voida tässä vielä perusteellisesti arvioida, vaikka otaksumia epäselvyyksistä voi säännösten ja lukumäärätietojen perusteella tehdä. Eräs ongelma lienee se, että eläkkeen lepäämään jättäminen ei sinänsä auta löytämään työpaikkaa, josta saatava palkka yksinään kattaisi eläkkeen ja eläkkeen-aikaisen työtulon yhteismäärän. Rajatulon epävarmuuteen ei uudistuksen mukana myöskään tullut parannusta.

Ansiotulojen vaikutus työeläkelakien mukaisiin työkyvyttömyyseläkkeisiin on määriteltä itse lainsäädännössä. Siten täyttä työkyvyttömyyseläkettä saava henkilö voi ansaita enintään 40 ja osatyökyvyttömyyseläkettä saava henkilö enintään 60 prosenttia eläkepalkasta ennen kuin ansiotuloilla on vaikutusta eläkkeen maksamiseen. Nämä ansiotulojen rajaukset ovat yleisesti ottaen ymmärrettäviä ja johdonmukaisia, mutta selvä epäkohta on olemassa pieneen eläkepalkkaan perustuvien eläkkeiden kohdalla. Tämä epäkohta koskee erityisesti vammaisia ja muita vajaakuntoisia. Heidän eläkepalkkansa voi olla varsin alhainen, jolloin hyvinkin pienet ansiotulot voivat aiheuttaa eläkkeen lakkauttamisen.

#### **4.2.2. Vammaistuki**

Vammaistuen tarkoituksena on tukea taloudellisesti pääasiassa muiden kuin eläkkeellä olevien työikäisten vammaisten selviytymistä jokapäiväisissä toimissa, työelämässä ja opiskelussa.

Vammaistukea maksetaan 16 – 64-vuotiaille henkilöille, joiden toimintakyky on sairauden tai vamman takia heikentynyt. Vammaistuella korvataan vajaakuntoisuuden aiheuttamia haittoja, avuntarvetta ja erityiskustannuksia. Niiden määrästä riippuen tuki maksetaan kolmena erisuuruisena tukena, joita ovat vammaistuki, korotettu vammaistuki tai erityisvammaistuki. niiden markkamäärät ovat 424 mk, 990 mk ja 1 839 mk kuukaudessa. Laissa mainittujen työkyvyttömyysetuuksien saajat eivät ole oikeutettuja vammaistukeen, vaan heidän vastaava tukimuotonsa on hoitotuki.

Vammaistuen saajia oli vuoden 1998 lopussa 11 561 ja maksetut tuet vuonna 1998 yhteensä 157 milj. mk. Kummissakaan määrissä ei ole tapahtunut merkittävää muutosta 1990-luvulla. Vammaistukien lukumäärä painottuu 35 – 54-vuotiaisiin. Uusien tukien lukumäärä on viime vuosina ollut pienempi kuin päättyneiden tukien lukumäärä.

Hylkäysprosentti on ollut huomattavan korkea, varsinkin nuorimmassa ikäryhmässä 16 – 34-vuotiaat, noin 43 prosenttia. (Lähde: Kelan tilastollinen vuosikirja 1998)

Elokuun alusta 1999 tuli voimaan vammaistukilain muutos, joka liittyy samaan aikaan voimaan tulleeseen mahdollisuuteen jättää kansaneläkelain mukainen työkyvyttömyyseläke lepäämään. Ansiotyöhön ryhtyneelle vajaakuntoiselle työntekijälle maksetaan eläkkeen sijasta erityisvammaistuen suuruista vammaistukea eläkkeen lepäämisajalta. Vammaistuen maksaminen eläkkeen lepäämään jättämisen ajalta on katsottu perustelluksi, jotta työssä käynti olisi kannattavampaa kuin eläkkeellä olo ja koska työssä käynnistä aiheutuu enemmän kustannuksia kuin eläkkeellä olost.

#### **4.2.3. Kuntoutusraha**

Kuntoutusrahaa maksetaan työikäiselle henkilölle kuntoutuksen ajalta, kun kuntoutus estää työnteon. Kuntoutuksen tarkoituksena tulee olla työelämässä pysyminen, sinne palaaminen tai työelämään tulo. Kuntoutusrahan maksamisen edellytyksenä on, että kuntoutusta annetaan Kelan järjestämänä tai sosiaali- tai terveydenhuollon lainsäädännön nojalla.

Kuntoutusraha on ensisijainen sairausvakuutuslain mukaiseen sairauspäivärahaan nähden ja pääsäännön mukaan samansuuruinen kuin sairauspäiväraha.

Jos työnantaja maksaa kuntoutusajalta palkkaa, kuntoutusraha maksetaan sen osalta työnantajalle.

Elokuun alusta 1999 voimaan tulleella kuntoutusrahalain uudistuksella tuli mahdolliseksi kuntoutusrahan maksaminen 16 vuotta täyttäneelle vajaakuntoiselle nuorelle työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen ehkäisemiseksi. Tavoitteena on, että kaikille vammaisille

16 – 18-vuotiaille nuorille turvattaisiin mahdollisuus ammatilliseen koulutukseen. Edellytyksenä kuntoutusrahan saamiselle on, että nuorelle on laadittu henkilökohmainen opiskelu- ja kuntoutumissuunnitelma. Nuoren henkilön kuntoutusrahan määrä on 1.1.2000 alkaen 2 139 mk kuukaudessa.

Vuoden 1999 loppuun mennessä oli kuntoutusraha myönnetty 196 edellä tarkoitettulle nuorelle henkilölle ja kustannukset olivat 1 268 000 mk. Hylättyjä hakemuksia oli 44 (18 %). Alkuvuonna 1.1. – 31.3.2000 myönnettiin 122 kuntoutusrahaa ja hylättiin 31 hakemusta. Nuorten kuntoutusrahan saajia oli 31.3. yhteensä 315.

Kuntoutusrahalain mukaan voidaan maksaa myös harkinnanvaraista kuntoutusavustusta, jos se on kuntoutujan työllistymisen kannalta erityisen tarpeellista.

## 5. SELVITYKSEN KOHDERYHMÄ – VAJAAKUNTOISET TYÖMARKKINOILLA

Vammaisuudelle tai vajaakuntoisuudelle ei ole yksiselitteistä määrittelyä meidän maassamme eikä yleensä muissakaan maissa. Arviot vammaisuuden ja vajakuntoisuuden esiintymisestä vaihtelevat määrittelyperusteen mukaan. Erään arviointiperusteen muodostavat työkyvyttömyyden ja vammaisuuden nojalla myönnettävien sosiaaliturvaetuuksien saajien määrät. Kun arviot vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden määrästä eri määrittelyjen mukaan eivät ole keskeisiä perusteita tämän selvitystyön toimenpide-ehdotusten kannalta, näitä arvioita ei ole katsottu tarpeelliseksi sisällyttää tähän muistioon. Vammaisuuden esiintymistä maassamme on käsitelty muun muassa Vammaistiryhmä '96:n muistiossa (STM:n työryhmämuistioita 1997:6).

Niin Suomessa kuin muissakin maissa vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työhön osallistuvuus on olennaisesti alempi kuin muun työikäisen väestön työhön osallistuminen. Vajaakuntoisten työttömien osuus kaikista pitkäaikaistyöttömistä on kasvanut jatkuvasti 1990-luvun ajan. Vajaakuntoisten henkilöiden työttömyys on myös pidempiaikaista kuin yleensä. Työttömyyden kesto on meillä lähes kaksi kertaa pidempi kuin kaikilla työttömillä.

Vammaisten ja vajaakuntoisten työhön osallistuvuudesta ei ole kattavia tietoja. Työllisyys- ja työttömyysaste vaihtelevat vammais- ja ikäryhmittäin. Työkyvyttömyys, vammaisuus ja vajaakuntoisuus kasvavat voimakkaasti iän mukana. Pitkäaikainen työttömyys koskee erityisesti yli 50-vuotiaita vajaakuntoisia henkilöitä. Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien asemaa on pyritty parantamaan laajalla palvelutarveselvityksellä, jonka loppuraportti on valmistunut keväällä 2000 (Kelan sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 2000/54). Ikääntyneiden työntekijöiden työssä pysymistä ja ikääntyneiden työttömien työllistymistä on pyritty edistämään monipuolisilla toimenpiteillä.

Tämän selvitystyön yhteydessä on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota nuorten vammaisten työhön sijoittumiseen. Toistuvasti on tuotu esiin, että monet vammaiset henkilöt ovat siirtyneet 16-vuotiaana suoraan eläkkeelle ilman, että heillä olisi ollut mahdollisuutta tarvittavaan kuntoutukseen, koulutukseen ja työhön sijoittumiseen. Kokemukset osoittavat, että monet vammaiset ovat eläkkeellä työelämän ulkopuolella tai osallistuvat työtoimintaan, mikä ei vastaa heidän kykyään ja haluaan osallistua työhön.

Helka Hytti (moniste 18.5.2000) on selvittänyt, miten alle 25-vuotiaiden työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen ja eläkkeeltä kuntoutuminen ovat muuttuneet 1970-luvun alun ja vuoden 1998 välisenä aikana sekä, miten sosiaalipolitiikan muutokset mahdollisesti ovat vaikuttaneet eläkkeelle siirtymiseen ja kuntoutumiseen. Tutkimuksesta ilmenee muun muassa, että 16-vuotiaiden nuorten kokonaismäärään suhteutettu työkyvyttömyyseläkkeelle siirtyminen on vähentynyt tasaisesti ja selvästi 1970-luvun alusta 1990-luvun alkupuolelle asti mutta ei enää vuosina 1996 – 97. Toisaalta eläkkeeltä kuntoutuminen ei ollut koko kohderyhmän osalta juuri lisääntynyt 1990-luvun aikana, vaan sen sijaan 16-vuotiaana eläkkeelle siirtyneiden kun-

toutuminen oli kehittynyt huonompaan suuntaan. Näitä tutkimustuloksia on tulkittu siten, että esiin tullut kehitysvammaisten eläkkeelle siirtymisen lisääntyminen ja vaikeavammaisten kuntoutumisen väheneminen yhdessä viittaavat siihen, että vammaisten nuorten mahdollisuus elättää itseään suojatuilla tai avoimilla työmarkkinoilla on 1990-luvulla ainakin jonkin verran vaikeutunut. On katsottu, että tässä voi olla osittain kysymys tietoisista kunnallispoliittisista valinnoista siten, että palkkaperusteinen suojatyö on lakkautettu ja vammaisten perustoimeentulo on siirretty eläkejärjestelmän vastuulle.

## 6. ULKOMAISIA KEHITYSLINJOJA

Seuraavassa on kuvattu ensinnäkin vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämistä koskevaa lainsäädäntöä ja työllistämisasioiden hoitoa Ruotsissa, Tanskassa ja Englannissa. Kohdemaiden valinta perustuu toisaalta käytettävissä olleeseen lähdeaineistoon, toisaalta yhteiskunnallisten olosuhteiden samankaltaisuuteen oman maamme kanssa. Sen jälkeen on kuvattu eräitä yleisiä kehityspiirteitä EU- ja OECD-maissa.

Kaikissa seuraavissa kuvauksissa on käytetty lähteenä Yorkin yliopiston raporttia vuodelta 1997 (Employment Policies for Disabled People in Eighteen Countries). Muut lähteet on mainittu kussakin jaksossa.

### 6.1. Ruotsi

**6.1.1.** Vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden **työllisyyspolitiikan perusperiaatteena** Ruotsissa on yhtäläinen oikeus työhön. Vajaakuntoisten työllisyyspolitiikka on osa yleistä työmarkkinapolitiikkaa. Keskeisenä periaatteena on myös aktiivisten työllistämistoimien ensisijaisuus ennen passiivisia sosiaaliturvaetuuksia. Työllisyyspolitiikan nimenomaisena pyrkimyksenä on myös vajaakuntoisten henkilöiden sijoittuminen tavallisiin työpaikkoihin avoimilla työmarkkinoilla. Hallituksen eräänä tavoitteena on, että ammatillisesti vajaakuntoisten henkilöiden suhteellinen osuus työmarkkinoiden tukitoimenpiteiden piirissä on suurempi kuin työttömien työnhakijoiden yleensä.

Työllisyyspolitiikan toimintaperiaatteena on työmarkkinoiden yleisten tukimuotojen ensisijaisuus ennen vajaakuntoisille henkilöille tarkoitettuja erityistoimenpiteitä. Sitä esim. palkkaperusteisen tuen maksamisen edellytyksenä on työn turvaaminen ammatillisesti vajaakuntoisille henkilöille, joiden työhön sijoittuminen ei ole mahdollista muiden toimenpiteiden avulla. Seuraavassa on kuvattu vajaakuntoisille Ruotsissa tarkoitettuja erityisiä tukimuotoja eräiltä osin melko seikkaperäisesti vertailukohteen saamiseksi oman maamme vastaaville tukimuodoille. Kuvaus perustuu varsinaisten säädöstekstien lisäksi Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering -nimisen laitoksen valmisteilla olevaan vertailututkimukseen vajaakuntoisten työllisyyspolitiikasta 29 OECD-maassa.



**6.1.2. Palkkaperusteisen tuen** (lönebidrag) päämääränä on turvata tavanomainen työpaikka henkilölle, jonka työkyky on alentunut, eivätkä muut tukitoimet ole taroituksenmukaisia työhön sijoittumisen turvaamiseksi.

Tuki voidaan myöntää sellaisten henkilöiden työllistämiseksi, joiden työkyky on alentunut fyysisen, mielenterveydellisen, älyllisen tai sosio-lääketieteellisen vajaavuuden perusteella ja joilla tämän vuoksi on tai joille voidaan odottaa tulevan vaikeuksia saada tai säilyttää työpaikkansa tavanomaisilla työmarkkinoilla. Työvoimatoimisto ohjaa työnhakijan työpaikkaan ja arvioi, ovatko työtehtävät ja työolosuhteet sopivat henkilölle. Työnantaja voi olla yksityinen, julkinen tai yleishyödyllinen yhteisö. Ehtona palkkatuen maksamiselle on, että työhön sijoittunut henkilö saa työnantajan maksamaa normaalien ehtojen mukaista palkkaa.

Palkkatuen suuruus määrätään yksilöllisesti vajaakuntoisen henkilön työkyvyn ja toimintavajavuuden perusteella. Työnantajalle suoritettava palkkatuki on enintään 80 prosenttia vajaakuntoisen työntekijän tai vaihtoehtoisesti vajaakuntoista työntekijää varten palkatun tukihenkilön (työhönvalmentajan) palkkakustannuksista. Palkkakustannusten määräksi, josta tuki lasketaan, hyväksytään enintään 13 700 Rkr (n. 9 900 mk). Mahdollinen ylitys jää työnantajan vastattavaksi. Työhönvalmentajan palkkakustannukset voidaan hyväksyä tuen perusteeksi ylittävältäkin osalta, jos siihen on syytä. Yleishyödyllisille yhteisöille tuki voi erityisehdoin olla enintään 90 prosenttia.

Palkkatuki voi olla sataprosenttinen, jos henkilö on toimintarajoitteen perusteella oikeutettu muun lainsäädännön nojalla myönnettäviin palveluihin tai jos hän ei ole pitkäaikaisen ja vaikean psyykkisen sairauden perusteella ollut aikaisemmin lainkaan työelämässä tai on ollut sieltä poissa pitkähkön ajan taikka jos hänellä on enemmän kuin yksi vaikea toimintarajoite.

Keskimääräinen korvaustaso muille työnantajille kuin yleishyödyllisille yhteisöille ei saa ylittää 60 prosenttia palkkakustannuksista, joihin luetaan myös työnantajan sosiaaliturvamaksut.

Tuki voidaan myöntää enintään neljän vuoden ajaksi ja sen tarve on arvioitava uudelleen säännöllisesti. Neljännen työssälövuoden jälkeen tuen suorittamista voidaan jatkaa ainoastaan jos se on perusteltua ottaen huomioon vajaakuntoisen henkilön työkyky ja mahdollisuudet saada työtä ilman tukea. Tukihenkilön palkkakustannuksiin suoritettava palkkatuki voidaan myöntää yhden vuoden ajaksi. Tukikausi voidaan pidentää kahdeksi vuodeksi, jos siihen on aihetta.

Työviranomaisen on yhteistyössä työnantajan kanssa pyrittävä edistämään palkkatuella työhön sijoittuneen henkilön siirtymistä työhön, johon ei suoriteta tukea. Työviranomaisen on myös yhteistoimin palkkatuen avulla työssä olevan henkilön kanssa laadittava yksilöllinen ja tavoitteellinen toimintaohjelma, jonka tarkoituksena on helpottaa siirtymistä työsuhteeseen ilman palkkatukea.

Palkkatuen myöntäminen ja muut siihen liittyvät hallintotehtävät kuuluvat työviranomaisille, joiden määrärahoista tuki myös suoritetaan.

Palkkatuen piirissä oli vuonna 1998 kuukausittain keskimäärin noin 49 000 vajaakuntoista työntekijää.

**6.1.3. Tuettu työllistäminen** on rinnakkainen toimintamuoto palkkaperusteisen tuen avulla tapahtuvan työllistämisen kanssa. Tuen työllistämisen tavoitteena on tukihenkilön (työhön valmentajan) antamalla erityistuella auttaa työhön harjaantumisen aikana sijoittumista tavanomaiseen työpaikkaan. Toimintamuoto on tarkoitettu vajaakuntoisille henkilöille, joiden arvioidaan tarvitsevan erityistä yksilöllistä tukea.

Työpaikkaan sijoittuminen tapahtuu työvoimatoimiston ohjauksella avoimille työmarkkinoille. Työnantajana voi olla yksityinen, julkinen tai yleishyödyllinen yhteisö, ei kuitenkaan Samhall. Tuettu työllistäminen eroaa palkkatuen avulla tapahtuvan tukihenkilön järjestämisestä siinä, että tukihenkilö on työsuhteessa työmarkkinainstituuttiin (AMI) ja saa siltä palkkansa.

Työpaikkaan sijoittunut vajaakuntainen henkilölle suoritetaan harjaantumisaikana kuntoutusetuutta sosiaalivakuutuksesta tai harjaantumisetuutta työvoimatoimistosta. Harjaantumisjakson jälkeen henkilö sijoittuu normaaliin työsuhteeseen ja saa palkan työnantajalta.

Työnantaja ei saa taloudellista tukea työhön sijoituksen harjaantumisaikana, mutta voi sen jälkeen saada palkkatukea, jos se katsotaan tarpeelliseksi.

Tukijakso pituus on enintään kuusi kuukautta ja tuen määrä vähenee asteittain. Jälkiseurantaan voidaan antaa tukea seuraaviksi 12 kuukaudeksi, jos se on tarpeen. Lisäksi työvoimatoimisto tai työmarkkinainstituutti on velvollinen antamaan muun lainsäädännön nojalla yksilökohtaista apua työpaikalla tukijakson jälkeen.

**6.1.4. Samhall-konserni**, joka on Ruotsin valtion omistama yritysryhmä, on keskittynyt tarjoamaan työpaikkoja vajaakuntoisille henkilöille, joille edellä kuvatut työllistymistavat eivät ole mahdollisia.

Samhallin päämääränä on hyödyllisten ja kehittävien työmahdollisuuksien luominen vajaakuntoisille henkilöille, jotka ovat sen tarjoamien työtehtävien tarpeessa. Yli 90 prosenttia Samhallin työntekijöistä on alentuneesti työkykyisiä. Uusista työntekijöistä vähintään 40 prosenttia pyritään ottamaan monivammaisia taikka mielenterveydellisesti tai älyllisesti vajaakuntoisia henkilöitä.

Vajaakuntoiset työntekijät tekevät työtä normaalissa työsuhteessa ja heidän palkkatasonsa on noin 85 prosenttia avointen työmarkkinoiden keskimääräisestä palkkatasosta. Konserni saa valtion työllisyysmäärärahoista toimintarahoituksen, joka vuonna 1998 vastasi 98 prosenttia vajaakuntoisten työntekijöiden palkkakustannuksista.

Samhall työllistää työntekijänsä omiin yrityksiinsä, vajaakuntoisille tarkoitettuihin osastoihin muissa yrityksissä tai muuten sopimuksen perusteella muihin yrityksiin. Työnantajalla on erityisvelvollisuuksia, kuten sijoittaa toimintansa vastaamaan alu-

eellisiä tarpeita, monipuolistaa työtehtävät ja mukauttaa työtilat tarpeenmukaisesti sekä edistää sijoituksia avoimille työmarkkinoille. Tavoitteena on saada vähintään kolme prosenttia vajaakuntoisista työntekijöistä siirtymään avoimille työmarkkinoille joka vuosi. Tätä tavoitetta ei ole viime vuosina aina voitu saavuttaa.

Samhall-konserni on suuri yrityskokonaisuus, jolla on yli 800 työyksikköä noin 300 paikkakunnalla. Työntekijöiden kokonaismäärä on ollut 1990-luvulla laskussa. Vuosikymmenen alussa vajaakuntoisia työntekijöitä oli yli 30 000 ja vuonna 1998 noin 26 000.

Konserni on 1990-luvun alkupuolelta lähtien panostanut myös ammatillisen kuntoutuksen palveluihin, joita se tuottaa sosiaalivakuutuksen, kuntien ja yritysten toimeksiannosta ja rahoittamana. Pääasialliset toimintamuodot ovat työhön valmennus ja työkokeilut konsernin omilla työpaikoilla.

**6.1.5. Työllistäminen palkkatuella julkishallinnon työpaikkaan** on tarkoitettu sosio-lääkinnällisistä tai pitkäaikaisista psykologisista ammatillisista vajavuuksista kärsiville työttömille henkilöille, jotka eivät ole koskaan tai pitkään aikaan olleet työssä. Tavoitteena on turvata näille vajaakuntoisille henkilöille mahdollisuus ansio-työhön ja kuntoutukseen sekä lopulta työpaikkaan tavanomaisilla työmarkkinoilla.

Vajaakuntoiset työntekijät saavat työnantajalta normaalia palkkaa. Työnantajana voi olla valtion viranomainen, kunnat ja kirkko. Työnantajalle maksettava palkkatuki voi enimmillään kattaa palkkakustannukset sataprosenttisesti. Muut ehdot palkkatuen suorittamiselle julkishallinnolliseen työllistämiseen ovat pääosin samat kuin muunkin palkkatuen suorittamiselle. Palkkatuelle ei ole näissä tapauksissa kuitenkaan asetettu määräaikaa, vaan tuen maksaminen voi jatkua 65 vuoden ikään saakka. Työviranomaisilla on velvollisuus säännöllisesti pyrkiä sijoittamaan työntekijä avoimille työmarkkinoille joko palkkatuen avulla tai ilman sitä.

**6.1.6. Ammatillisen kuntoutuksen (AMI-ohjelma)** tavoitteena on saada henkilöt löytämään työtä avoimilta työmarkkinoilta, sijoittumaan työhön ja säilyttämään työpaikkansa. Tämä tavoite pyritään saavuttamaan työkyvyn arvioinnilla, ohjauksella, kuntoutuksella ja työpaikan mukauttamisella. Toiminta on suunnattu ammatillisen kuntoutuksen tarpeessa oleville vajaakuntoisille henkilöille, jotka eivät muutoin ole kykeneviä saamaan työtä tai säilyttämään sen ja joiden kuntoutustarpeisiin ei voida vastata työväilytyksen keinoin.

Kuntoutustoiminnan järjestämisestä vastaa työmarkkinainstituutti (AMI) tapauksesta riippuen yhteistyössä työnantajan kanssa.

Kuntoutettava saa kuntoutuskauden ajalta työmarkkinatuen suuruisen harjaantumisetuuden.

Kuntoutuskauden kesto on periaatteessa rajoittamaton, mutta työmarkkinahallituksen suositus kauden pituudeksi on kuusi kuukautta.

**6.1.7. Kokoavana havaintona** tuotakoon esiin, että vajaakuntoisilla henkilöillä on Ruotsissa oikeus kaikkiin yleisiin työmarkkinapalveluihin. Vaikka etusijajärjestystä eri palveluihin ei ole määrätty, ammatillisesti vajaakuntoiset henkilöt ovat eräs etuoikeutettu ryhmä yleisiin työmarkkinapalveluihin, mikä merkitsee sitä, että heidän käytettävissään on suhteellisesti laajempi osuus yleisistä palveluista kuin muilla työttömillä henkilöillä. Vajaakuntoisten henkilöiden useimmin käyttämät yleiset palvelu ovat työmarkkinakoulutus ja työharjoittelu.

Vuonna 1998 Ruotsissa toteutetun kyselytutkimuksen mukaan 17 prosenttia työikäisestä väestöstä piti itseään vajaakuntoisina. Työvoimaan tästä ryhmästä kuului 65 prosenttia ja työhön osallistuvuus oli 60 prosenttia. Muun väestön vastaavat prosenttiosuudet olivat 78 ja 74. Saman tutkimuksen mukaan vajaatyökykyisiä oli 11 prosenttia ja tästä ryhmästä työvoimaan kuuluvien osuus oli 62 prosenttia ja työhön osallistuvuus 56 prosenttia.

Vajaakuntoisten henkilöiden osallistuminen työhallinnon palveluihin vuonna 1998 oli kuukausittain keskimäärin seuraava:

#### Erityispalvelut

Palkkatuki	49 030
Samhall	25 970
Palkkatuki julkishallinnolle	5 940
Ami-ohjelma	6 530
 Yhteensä	 87 470
 Yleiset palvelut yhteensä	 19 530

Edellä oleva kuvaus vajaakuntoisten työllistämismuotojen monipuolisuudesta, yksilöllisestä joustavuudesta ja kattavuudesta tuo osaltaan esiin vajaakuntoisten työllistämisyjärjestelyjen puutteita ja kehittämistarpeita omassa maassamme.

Lopuksi totean, että Ruotsissa vastuu vajaakuntoisten työllistämispalveluista on melko yksiselitteisesti työhallinnolla. Kuitenkin sosiaalivakuutus vastaa työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työllistämisen kustannuksista eräiltä osin. Muun muassa työkyvyttömyyseläkeläisille on eräissä tapauksissa taattu mahdollisuus päästä työhön Samhallin työpaikkoihin, jolloin sosiaalivakuutus vastaa kustannuksista.

## 6.2. Tanska

Seuraava esitys perustuu pääosin Ecotec Research and Consulting Ltd:n Euroopan komission toimeksiannosta tekemään tuoreeseen tutkimukseen Benchmarking Employment Policies for People with Disabilities.

Vammaisten ja vajaakuntoisten työmarkkinapolitiikka Tanskassa liittyy lähtökohdiltaan pohjoismaiseen sosiaalipoliittiseen näkemykseen. Julkisten palvelujen tarjonta pohjautuu yksilölliseen palvelujen tarpeen arviointiin. Lainsäädäntöön ei sisälly vammaisuuden virallista määrittelyä. Vammaispolitiikan keskeinen tavoite on yhteiskunnallinen tasa-arvo ja integraatio muun muassa koulutuksessa ja työmarkkinoilla. Työllistymistä edistävät koulutus- ja kuntoutuspalvelut sekä muut tukitoimet on suunnattu pikemminkin yleisesti kaikille heikossa asemassa oleville ryhmille kuin erityisesti vammaisille henkilöille. Vammaisia edustavat järjestöt ovat jo pitkään vastustaneet kiintiöitä ja muita vammaisille tarkoitettuja erityistoimenpiteitä, koska niiden on katsottu rikkovan yhtäläisten mahdollisuuksien periaatetta.

Tanskassa työministeriöllä on yleinen vastuu vajaakuntoisten henkilöiden työvoimapaikatuista ja muista työllistymistä edistävistä tukitoimista. Maakunnat (läänit) ja kunnat ovat kuitenkin velvollisia järjestämään työllistämistoimenpiteitä erityisen vaikeassa asemassa oleville ryhmille. Nämä toimenpiteet käsittävät työllistämisavustuksia, työhönsijoitusjärjestelyjä ja harjaantumiskursseja. Kunnat vastaavat neuvonnan ja kuntoutuksen järjestämisestä. Maakunnat ovat vastuussa muun muassa suojatyön järjestämisestä.

Vammaisuuteen perustuvia etuuksia saaneista henkilöistä oli vuonna 1993 työssä 43 000. Heistä oli palkkasuhteisessa työssä 21 300 henkilöä, joista 90 % työskenteli julkisella sektorilla.

Tanskalaisena erityispiirteenä ovat vammaisten työvoimaohjaajat joita on jokaisessa työvoimapiirissä 1990-luvun puolivälistä lähtien. Näiden ohjaajien toiminta on sisällöltään monipuolista. Sen keskeisenä tavoitteena on vammaisten sijoittuminen avoimille työmarkkinoille.

Ohjaajien katsotaan merkittävästi vaikuttaneen vammaisten integroitumiseen työmarkkinoille. Ohjaajat ovat itsekin vammaisia henkilöitä ja heillä on omakohtaista kokemusta vammaisuuden suhteesta työmarkkinoihin.

Vajaakuntoisten henkilöiden sijoittumista avoimille työmarkkinoille voidaan tukea työnantajalle suoritettavalla palkkatuella. Tuen tarkoituksena on korvata vajaakuntoisen työntekijän heikentyneestä työkyvystä aiheutuvaa tuottavuuden alentumista ja sen määrä harkitaan yksilöllisesti. Tuki on enintään 50 % palkkakustannuksista. Vuonna 1994 palkkatukea suoritettiin runsaan 5 000 vajaakuntoisen työllistämiseen.

Vaihtoehtoinen työllistymismuoto niille henkilöille jotka ovat oikeutettuja työkyvyttömyyseläkkeeseen, on jatkaa työntekoa eläkkeellä ja ansaita lisäksi kolmannes vastaavassa työssä maksettavista alimmista palkoista.

Vammaiset työntekijät voivat saada henkilökohtaista apua, jotta heillä olisi samanlainen mahdollisuus suoriutua työtehtävistään kuin muilla työntekijöillä. Henkilökohtainen apu käsittää muun muassa kuljetuspalvelut ja kuurojen tulkkipalvelun.

Suojatyökeskukset tarjoavat työtä vajaakuntoisille, jotka eivät voi sijoittua työhön avoimille työmarkkinoille. Maakunnat ovat vastuussa suojatyön järjestämisestä ja

voivat itse ylläpitää työkeskuksia tai sopia niiden ylläpitämisestä järjestöjen kanssa. Vuonna 1993 suojatyöpaikkoja oli 7 393 työkeskuksissa ja 4 421 erityisissä päiväkeskuksissa, minkä lisäksi kuntoutuslaitospaikkoja 1 803. Viime vuosina on pyritty enenevästi siirtämään kuntoutumistoimintaa todellisissa työolosuhteissa tapahtuvaksi. Suojatyössä maksettu palkka ei yleensä yllä vähimmäispalkan tasolle.

### 6.3. Englanti

EU-maita koskevan Euroopan komission raportin (Raising employment levels of people with disabilities – The common challenge, 1999) mukaan Britanniasta on saatavilla parhaiten ajan tasalla olevat kattavat tiedot vajaakuntoisten asemasta työmarkkinoilla. Viimeisimmän Labour Force -tutkimuksen mukaan työiässä olevia vajaakuntoisia henkilöitä oli Britanniassa 4,5 milj., mikä oli 10 % koko työikäisestä väestöstä. Kaikista vajaakuntoisista 1,8 milj. oli taloudellisesti aktiivisia ja 250 000 oli rekisteröity työttömiksi. Vajaakuntoisten henkilöiden työllisyysaste oli 40 %, mikä oli huomattavasti alhaisempi kuin väestön (70 %), kun taas työttömyysaste (13,3 %) oli paljon korkeampi kuin muun väestön (6,6 %). Viimeisimpien tietojen mukaan vajaakuntoisten työttömyysaste oli vuonna 1999 alentunut (10,5 %), kun yleinen työttömyysaste oli kuusi prosenttia. Vaikka Britanniassakin vajaakuntoisten työttömyys on huomattavasti korkeampi kuin yleinen työttömyys, on se kuitenkin Suomen tilanteeseen verrattuna paljon alhaisempi.

Seuraava kuvaus vammaisten ja vajaakuntoisten työllisyysasioiden hoidosta perustuu aikaisemmin mainittujen lähteiden lisäksi Matti Sihton matkakertomukseen 20.1.2000 (Kansainvälinen virkamiesvaihto UK:n opetus- ja työministeriöön, 18.10. – 18.12.1999).

Britanniassa suojatyö on ollut säänneltyä ja julkisesti rahoitettua 1940-luvun puolesta välistä lähtien. Aluksi suojatyön järjestämisestä vastasi Remploy-yritys, vähän myöhemmin mukaan tulivat paikallisviranomaiset ja sen jälkeen vapaaehtoisjärjestöt. Suojatyöpaikkojen määrä lisääntyi 1980-luvun lopulle saakka, jolloin niitä oli yli 15 000.

Sittemmin suojatyöpaikkojen määrä on vähentynyt, koska vajaakuntoisten työllistämispolitiikan painopiste on siirtynyt tuettuun työllistämiseen tavallisiin yrityksiin. Tuetuilla työsjoiituksilla, jotka meillä ovat yleistyneet vasta 1990-luvun lopulla, on Englannissa ollut huomattava merkitys jo 1980-luvun puolivälistä alkaen. Tukiorganisaationa (välittäjänä) toimii paikallisviranomainen tai yleishyödyllinen yhteisö, joka palkkaa vajaakuntoisen työntekijän ja sijoittaa hänet sopimuksen perusteella yritykseen, joka taas suorittaa määrätyn hinnan saamastaan työpanoksesta tukiorganisaatiolle. Vajaakuntainen henkilö saa saman palkan kuin muutkin henkilöt samassa työssä. Vuosien 1995 ja 1996 vaihteessa tuetun työllistämisen sijoituksia oli yli 10 000.

Avoimille työmarkkinoille sijoittumisen vaikeuksia Englannissakin kuvaa Remployn vuosien 1996 – 97 tavoiteohjelma, jonka mukaan pyrkimyksenä oli sijoittaa omiin työpaikkoihin keskimäärin 9 400 vajaakuntoista, tuettuun työhön 2 400 ja

avoimille työmarkkinoille 175 vajaakuntoista työntekijää. Vuodelta 1999 olevien tietojen mukaan Remployn on itsellään 7 500 paikkaa ja tuettuja työhön sijoituksia yrityksissä 3 500, mikä määrä on kasvamassa. Vaihtuvuus avoimille työmarkkinoille on edelleen vähäistä. Vuodelta 1997 olevan raportin mukaan kustannukset Remployn työhönsijoituksista omiin työpaikkoihin olivat kaksinkertaiset verrattuna ulkopuolisiin sijoituksiin, joskin sen katsottiin olevan seurausta omien työyksikköjen ylikapasiteetista. Pyrkimyksenä on saada Remployn:ssa työskenteleviä sijoittumaan kasvamassa määrin avoimille työmarkkinoille, mikä koetaan vaikeaksi. Syynä tähän muun muassa se, että Remployn-työpaikka on turvallisempi kuin avoimien markkinoiden työpaikka, jossa tosin saa yleensä parempaa palkkaa mutta joka on monella tavoin epävarmempi.

Keskeisenä painopisteenä vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämispolitiikassa Britanniassa on heidän tukemisensa avoimille työmarkkinoille siirtymisessä. Tämä tavoite käsittää paitsi tällä hetkellä tuetussa työllistämisessä työskentelevät myös vaikeasti vammaiset, jotka eivät pysty nykyisten työvoimapalvelujen avulla siirtymään avoimille työmarkkinoille. Tavoitteen toteutumisen katsotaan vaativan uudenlaisten toimenpiteiden kehittelyä. Ratkaisuksi on esitetty ensinnäkin työnantajasubvention kehittämistä. Siten katettaisiin vajaakuntoisten henkilöiden työhön sijoituksesta työnantajalle aiheutuvia ylimääräisiä kustannuksia ja mahdollisesta heikommasta tuottavuudesta aiheutuvaa tulovajetta. Toiseksi vajaakuntoiset työntekijät voivat tietyissä tilanteissa tarvita tukea ja ohjausta, vaikka he normaalisti selviytyvät ilman apua. Näitä tilanteita varten on luotava yksilölliset tarpeet huomioon ottava tukiverkosto.

Vammaisten työvoimapalvelujen lähtökohtana on valtavirtaistaminen (mainstreaming). Normaalien työpaikkavälityksen kautta sijoittuu huomattava määrä vammaisia työnhakijoita. Syvennetyissä palveluissa pannaan suuri paino työllisyysmahdollisuuksien arvioinnille ja neuvonnan, ohjauksen sekä tuen tasolle ja riittävyydelle. Näitä palveluja käyttää suuri joukko henkilöitä.

Uusia hankkeita on käynnistetty työhön paluun ja työssä pysymisen edistämiseksi. Työkyvyttömyysetuuksia saavia vammaisia pyritään saamaan takaisin työelämään muun muassa maksamalla subventiota niin työnantajille kuin työntekijöillekin heidän otettua työtä vastaan. Erityisiä toimenpiteitä on kohdistettu sairauden vuoksi pidempään työstä poissa olleisiin työntekijöihin. Keskeisenä keinona on henkilökohdalliset ohjaajat, jotka ottavat yhteyttä näihin työntekijöihin ja toimivat yhteistyössä eri alojen henkilöstön kanssa.

#### **6.4. Yleisiä kehityspiirteitä**

Euroopan komission raportti (Raising employment levels of people with disabilities – The common challenge, 1999) toteaa, että selkeän kuvan saaminen vaajakuntoisten henkilöiden tilanteesta työmarkkinoilla on erityisen vaikeata. Kansallisista toimintasuunnitelmista kerättyjen tietojen mukaan EU:n työikäisen väestön työllisyysaste on keskimäärin 60 prosenttia ja vajaakuntoisten henkilöiden työllisyysaste on huomattavasti alhaisempi. Esim. Ruotsissa ja Tanskassa vajaakuntoisten työllis-

syysaste on 20 – 30 prosenttiyksikköä alhaisempi kuin yleinen työhön osallistumisaste. Raportin mukaan ero vajaakuntoisten ja muiden työntekijöiden välisessä työttömyysasteessa on viime vuosina EU-maissa entisestään kasvanut. Raportissa tuodaan lisäksi esiin muun muassa seuraavia vammaisten ja vajaakuntoisten työllisyyteen liittyviä yleisiä näkökohtia.

Vajaakuntoisten asemaan työmarkkinoilla vaikuttavia tekijöitä on heikompi koulutustaso, puutteellinen ammatillinen koulutus ja niistä johtuva sijoittuminen vähän ammattitaitoa vaativiin tehtäviin.

Työkyvyttömyyseläkkeiden ja muiden vajaakuntoisuuteen liittyvien sosiaaliturvatuksien saajien määrän kasvu ja siitä aiheutuva sosiaaliturvamenojen tuntuva kohtaminen ovat lisänneet kiinnostusta ja painetta eri maissa aktiiviseen työvoimapolitiikkaan. Työstä syrjäytymisestä on tullut vajaakuntoisten hyvinvointiongelman lisäksi merkittävä talouspoliittinen kysymys.

Tuotantoelämässä tapahtuneet muutokset ja edelleen jatkuva muutosprosessi ovat vaikuttaneet ja tulevat vaikuttamaan monella tavalla vammaisten ja vajaakuntoisten työllisyystilanteeseen. Tekninen kehitys on poistanut tai vähentänyt joidenkin vammaisryhmien tiellä olleita esteitä osallistua työelämään. Uusi tuotantotekniikka on myös luonut yhä enemmän vammaisille soveltuvia työtehtäviä, mutta samalla se on vaikuttanut eräiden vajaakuntoisten ryhmien syrjäytymiseen työmarkkinoilta.

Taloudelliset laskusuhdanteet ovat aiheuttaneet työttömyyttä varsinkin vanhemmille vajaakuntoisille työntekijöille, joilla on vähäiset mahdollisuudet päästä takaisin entiseen työhön tai vaihtaa uraa. Uusi tietotekninen kehitys on vaatinut työntekijöiltä parempia älyllisiä valmiuksia sekä hyvää koulutusta ja mukautumiskykyä, mikä on nopeasti ja tuntuvasti vaikeuttanut heikosti koulutettujen vajaakuntoisten työllistymismahdollisuuksia.

Edellä mainitussa 18 maan työllisyyspolitiikkaa vertailevassa katsauksessa todetaan, että suojatyötä koskeva lainsäädäntö on usein käsitetty erilliseksi ja rinnakkaiseksi keinoksi muille työllistämismuodoille. Vasta viime aikoina suojatyötä on alettu pitää osana vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden laaja-alaista työllistämisstrategiaa.

Näkemykset suojatyön kehittämisestä vaihtelevat eri maissa. Australiassa ja USA:ssa suojatyö on jäänyt tuetun työllistämisen muotojen varjoon. Huolimatta kasvavasta kiinnostuksesta tuettua työllistämistä ja valtavirtaistamisen periaatetta kohtaan, Euroopassa ei näytä katsauksen tekijöiden mukaan vallitsevan yksimielisyttä suojatyön tulevaisuudesta. Suojatyö on edelleenkin pysynyt useimmissa EU-maissa päävaihtoehtona avoimille työmarkkinoille. Melkein puolessa EU-maista työllistämispolitiikassa on pyritty lisäämään suojatyön tarjontaa, Ranskassa ja eräissä välimeren maissa huomattavastikin. Eräissä maissa, joissa on laaja suojatyösektori, taso on pidetty ennallaan. Hollannissa on taas pyritty suunnitelmallisesti hillitsemään kasvua.



Tietyissä maissa suojatyö näyttää marginaaliselta keinolta vajaakuntoisten työllistämispolitiikassa. Näin on asianlaita USA:ssa, Tanskassa, Irlannissa ja Italiassa. Näissä maissa sitä toteutetaan lähinnä sosiaalipalveluna, jossa työansiot täydentävät sosiaaliturvaetuuksia. Useimmissa näistä maista suuntaudutaan tuettua työllistämistä tai muita työllistämismuotoja kohti. Englannissa suojatyöpaikkojen määrä on vähentynyt ja tuetut sijoitukset tavallisiin yrityksiin ovat kasvaneet huomattavasti.

Siirtyminen suojatyöstä avoimille työmarkkinoille on nimenomainen tavoite useimpien maiden suojatyöpolitiikassa, mutta se ei ole juuri mitenkään toteutunut. Useimmissa EU-maissa suojatyön tarjoama harjaantuminen ja sosiaalinen tuki lisäävät pikemminkin työntekijöiden suoriutumiskykyä ja turvallisuutta kuin valmentavat heitä ulkopuoliseen työllistymiseen. Esteitä siirtymisestä suojatyöstä avoimille markkinoille nähdään olevan sekä suojatyöjärjestelmissä että avointen työmarkkinoiden työmahdollisuuksien tarjonnassa.

Avoimille työmarkkinoille siirtymisen edistämiseksi ollaan useissa maissa luotu ja luomassa erilaisia keinoja, kuten suojatyöyritysten ja normaalien yritysten väliset tavoitesopimukset, siirtymisten lukeminen hyväksi määräosuuskiintiöissä ja muutokset julkisessa rahoituksessa. On myös nähty, että suojatyöllä voi olla nimenomainen tehtävä valmentaa ja edistää sijoittumista avoimille työmarkkinoille. Niin ikään on ryhdytty käyttämään yhdyshenkilöinä erityistyöntekijöitä, jotka avustavat vammaisia henkilöitä siirtymisessä avoimille työmarkkinoille.

Erilaisia näkemyksiä on varsinkin siitä, miten parhaiten huolehditaan vaikeasti vammaisten ja vajaakuntoisten työllistamisestä. Eri maissa on myös esiintynyt kritiikkiä suojatyössä vallitsevia työolosuhteita ja noudatettuja työsopimuksia kohtaan. Yhä laajemmin katsotaan, että suojatyö ja avoimet työmarkkinat vaihtoehtoina eivät tarjoa riittäviä työllistymismahdollisuuksia kaikille vajaakuntoisille. Kuilua niiden välillä on pyritty kattamaan luomalla vähemmän eriytyneitä työympäristöjä, kuten osastoja ja yksilöllisiä työhönsijoituksia yrityksiin sekä käyttämällä hyväksi tuettua työllistämistä. Mutta myös muita työllistämismuotoja on pyritty kehittämään.

Eräs uusi työllistämismuoto on sosiaaliset yritykset, jotka tarjoavat normaaleja työtehtäviä tavanomaisin työsopimuksin ja palkkaehdoin tavallisissa yrityksissä, joihin otetaan muita työntekijöitä. Joissain maissa valtion rahoitustyöllä subventoidaan vajaakuntoisten työntekijöiden palkkoja, jos esim. puolet työntekijöistä on vammaisia.

Raportin tiedot ovat vuodelta 1997 ja sitä edeltäneiltä vuosilta. Muun muassa EU:n työllistämisohjelmien ansiosta kehitys on painottunut yhä enemmän avoimille työmarkkinoille sijoittumista edistäviin tukitoimiin. Yleinen kehityslinja erityisesti pohjoismaissa on työhönsijoitus avoimille työmarkkinoille maksamalla taloudellista tukea työnantajalle tai palkkatuloa täydentävää sosiaaliturvaa työntekijälle. Tämä linja näyttää uudemman tutkimuksen mukaan voimistuvan myös muualla. Euroopan komission suorittamassaan, kesällä 2000 julkistetussa laajassa tutkimuksessa vajaakuntoisten työllistämispolitiikasta ovat olleet mukana kaikki EU-maat ja lisäksi USA ja Australia. Seuraavassa on tuotu esiin tästä tutkimuksesta eräitä suojatyötä koskevia tietoja.

Tutkimuksessa todetaan, että eräissä maissa suojatyö muodostaa edelleen merkittävimmän osan vajaakuntoisia koskevasta aktiivisesta työllisyyspolitiikasta sekä taloudellisten voimavarojen että työhön sijoittuneiden henkilöiden lukumäärän mukaan. Viime vuosina on kuitenkin enenevästi painotettu vajaakuntoisten henkilöiden sijoittumista avoimille työmarkkinoille. Eräissä maissa tämä kehitys on liittynyt siihen, että suojatyö on lainsäädännöllä rajattu koskemaan vaikeimmin vajaakuntoisia.

Edellä mainitun kehityksen on katsottu vaikuttavan myös siten, että suojatyölle alunperin asetettu kaksinainen tavoite on vesittymässä. Suojatyöllä on useimmissa maissa pyritty toisaalta tarjoamaan ansiotyötä sellaisissa olosuhteissa, joissa he voivat parantaa yleistä suoriutumiskykyään ja toisaalta edistää työkykyään tavoitteena sijoittuminen avoimille työmarkkinoille. Tutkimustulosten perusteella kaikissa maissa on kuitenkin sama tilanne avoimille työmarkkinoille siirtymisen kohdalla. Joko tietoja sijoittumisesta ei ole taikka se on ollut merkityksetöntä. Tämä on aiheuttanut sen, että suojatyön katsotaan enenevästi muodostuneen pikemminkin sosiaalihuollollisesti kuin työmarkkinoille suuntautuvaksi toiminnaksi. Tästä huolimatta samanaikaisesti on havaittavissa kasvavaa pyrkimystä luoda suojatyöyksiköistä taloudellisesti kannattavampia.

## 7. AIKAISEMMAT UUDISTUSEHDOTUKSET

### 7.1. Suojatyötä ja työkeskuksia koskevia uudistusehdotuksia

**Suojatyötoimikunta 1985** ehdotti mietinnössään syksyllä 1987, että suojatyöjärjestelmä kumottaisiin ja vajaakuntoisten erityistyöllistäminen toteutettaisiin kokonaan työllisyyslain mukaisesti. Työllisyyslain mukaisia erityisiä toimenpiteitä ja tukimuotoja vajaakuntoisten työllistämiseksi ehdotettiin parannettavaksi. Ehdotusten keskeinen sisältö oli ensinnäkin se, että silloiset työllistämistuet olisi suoritettu vajaakuntoisten henkilöiden työllistämisestä korotettuina ja erityisen vaikeasti työhön sijoittuvien vajaakuntoisten työllistämistä vielä erityisesti korotettuina. Toiseksi tuet ehdotettiin maksettavaksi myös jatkuvina määräaikaisten tukien ohella.

Toimikunnan ehdottaman ratkaisun taustalla oli periaatteellinen kannanotto. Katsottiin, että ellei henkilö ole työkyvyttömyyden perusteella oikeutettu eläkkeeseen, hän on vajaakuntoisuudestaan huolimatta työllistämiskeinoja ajatellen yleisten työmarkkinoiden käytettävissä. Tästä taas seuraa se, että hänen työllistämistään ovat vastuussa työvoimaviranomaiset kuten muidenkin työttömien työllistämistä, joskin entisestään tehostetuin keinoin.

Toisaalta työtoiminta ehdotettiin edelleen sosiaali- ja terveydenhuollon toimintamuodoksi. Työtoiminnan tavoitteeksi nähtiin työskentelymahdollisuuden järjestäminen niille, joiden sosiaalisen ja terveydellisen toimintakyvyn säilyttämiseksi ja edistämiseksi se olisi tarpeen. Toiminta ehdotettiin perustuvaksi edelleen hoitosuhteeseen, siihen osallistuville voitaisiin maksaa palkkiota, mutta osallistujien toimeentulon perustana olisivat sosiaalivakuutuksen etuudet.

Kärjistäen voi sanoa, että toimikunnan ehdotus oli selvä kahtiajako yhtäältä eläkkeellä olevien henkilöiden työtoimintaan ilman työsuhdetta ja palkkaa sekä toisaalta muiden vajaakuntoisten erityistyöllistämiseen normaalissa työsuhteessa. Samalla se olisi ollut myös kahtiajako toiminnan tavoitteiden ja sisällön samoin kuin rahoituksen ja lainsäädännön kohdalla sekä myös hallinnonalojen kesken.

Siirtymäkauden jälkeen ja invalidihuoltolain kumouduttua työkeskukset olisivat poistuneet lainsäädännöstä.

Työkeskusten tulevaisuuteen suuntautumiselle toimikunta esitti kolme perusvaihtoehtoa. Työkeskus voisi

- toimia työllistämistukia saavana vajaakuntoisten työllistämisyksikkönä,
- järjestää sosiaalihuollon työtoimintaa tai
- jakaa toimintansa kahden edellisen vaihtoehdon kesken.

Osa työkeskuksista voisi toimikunnan mukaan suuntautua pääasiallisesti työllistämistehtävään ja pyrkiä työllistämään mahdollisimman monta vajaakuntoista työnhakijaa tehostamalla tuotantoaan ja lähentämällä toimintaansa tavallisen markkinoilla toimivan yrityksen toimintaan.

Edelleen toimikunta katsoi, että osasta työkeskuksia voitaisiin kehittää syvennetyn palvelun yksiköitä, joissa olisi mahdollista selvittää työnhakijan työmarkkinaedellytyksiä, ohjata erilaisiin työtehtäviin, ammatteihin ja koulutukseen, antaa valmennusta työhön ja koulutukseen sekä järjestää todellisissa olosuhteissa työkokeilua. Työkeskuksiin voitaisiin lisätä ammatillisen kuntoutuksen henkilöstöä ja keskusten yhteyteen voitaisiin perustaa työvoiman vuokraukseen perustuva avoyksikkö.

Lausunnot suojatyötoimikunnan mietinnöstä olivat pääosin myönteisiä. TM:n ja STM:n yhteistyönä valmisteltiin luonnos hallituksen esitykseksi, jossa muun muassa ehdotettiin työllistämistukien maksamista vajaakuntoisten henkilöiden työllistämiseen tuntuvasti korotettuina enintään neljän vuoden ajan. Valmistelu ei kuitenkaan lopulta johtanut hallituksen esityksen antamiseen eduskunnalle.

**Suojatyö 92 -työryhmä** katsoi, että työkeskusten toiminnan järjestämiseksi niiden tarkoitusta ja tehtävää oli selkeytettävä ja työkeskusten asema määriteltävä vajaakuntoisten työllistämisen, sosiaali- ja terveystyöpalvelujen sekä työhönkuntoutuspalvelujen suhteen. Toiminnan sisällön suuntaaminen kuntoutukselliseen toimintaan avaisi työryhmän mielestä uusia mahdollisuuksia. Työkeskukset voisivat olla vaikeasti työllistyvien vajaakuntoisten ja vammaisten sekä työkyvyttömyyseläkkeellä olevien työllistymis- ja kuntoutumispalvelujen tuottajia, mikä kuitenkin edellyttäisi toiminnan uudistamista ja monipuolistamista. Työryhmä laati sitä varten työkeskusten kehittämisen toimintaohjelman.

Työryhmä katsoi edelleen, että työkeskuksille kuuluu kaksi tehtäväaluetta: kuntoutustavoitteinen työllistäminen ja erilaisten kuntoutuspalvelujen järjestäminen. Työryhmä esitti, että työkeskukset voisivat paikallisen tarpeen ja voimavarojensa mukaan järjestää työtä keskuksessa ja avosijoituksina, työkunnon (työssä selviytymisen) arviointia, työkokeilua työpaikalla, työhön valmennusta, ammatillista koulutus-

ta, työpaikkasuunnittelua, työharjoittelua, kuntoutuksen yrittäjäneuvontaa sekä muita näihin rinnastettavia ammatillisen kuntoutuksen muotoja.

Työryhmä ei tehnyt konkreettisia ehdotuksia lainsäädännön ja työkeskusten rahoituksen perusteiden muuttamiseksi. Työryhmä kuitenkin katsoi, että työkeskusten yleisiä toimintaedellytyksiä kehitettäessä lähtökohtana tulee olla samanaikaisesti kaikkien työllistämistä ja suojatyöstä sekä kuntoutuksesta vastaavien tahojen eli valtion, kuntien, kansaneläke- ja muiden kuntoutus- ja eläkelaitosten ja yksityisten yritysten toimintaa säätelevän lainsäädännön kokonaisuus. Tavoitteena oli suojatyön kehittäminen osana sosiaali- ja terveystaloutta sekä sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuusjärjestelmää.

Työkeskusten rahoituksen osalta työryhmä asetti työkeskusten toiminnan uudistamisen yleiseksi edellytykseksi sen, että suojatyötä, työllistämistoimenpiteitä ja kuntoutusta koskeva lainsäädäntö ja rahoitus on järjestetty niin, että työkeskuksilla on riittävät edellytykset suunnitella tulevaa toimintaansa. Kehittäessään toimintaansa esitetyn uuden toimintamallin suuntaan työkeskukset voisivat saada uusia asiakkaita ja myös sitä kautta rahoittaa toimintaansa. Työryhmä esitti myös, että työvoimahallinto voisi työllisyyslainsäädännön mukaisten työllistämistukien vakiinnuttamiseksi työkeskusten toimintaan painottaa tavoiteohjelmissaan ja muussa ohjauksessa vajaan kymmenen työllistämistä työkeskuksiin.

Työryhmä ehdotti, että työhön kuntoutusta järjestävän työnantajan maksaessa eläkettä saavalle vajaan kymmenen työntekijälle palkkaa, joka on suurempi kuin eläke, eläke voitaisiin maksaa työnantajalle. Muutosesitys koski vain työkeskuksiin työllistettäviä vajaan kymmenen eläkkeensaajia.

Työryhmä katsoi, että Kelan käytäntöä tai lainsäädäntöä olisi muutettava siten, että vaikeavammaiset nuoret eivät työhönkuntoutuspalvelujen puutteen takia joutuisi eläkkeelle tai syrjäytyisi työelämästä tai ammatillisesta koulutuksesta. Työryhmän mielestä kansaneläkelaitoksen tulisi myös ostaa kuntoutuspalveluja kaikilta työkeskuksilta ja kuntoutuksen asiakaspalveluyhteistyötä tuli kehittää työkeskusten osallistumisen edistämiseksi paikallistasolla. Näistä ehdotuksista ensin mainittu on ainakin osittain toteutunut kuntoutusrahalain 1.8.1999 voimaan tullessa uudistuksella, jota on selvitetty edellä kohdassa 4.2.3. Samoin asiakaspalvelun yhteistyö on kehittynyt ehdotetulla tavalla.

Työryhmä teki lisäksi ehdotuksia muun muassa yritystukien saamiseksi työkeskuksille samoin kuin työkeskusten yhteisömuodosta ja niiden toimialan kehittämisestä sekä tuloksellisuudesta ja taloudellisuudesta.

Suojatyö 92 -työryhmän ehdotukset saivat aikanaan lausuntokierroksella arvostelua siitä, että lausunnonantajien mielestä vajaan kymmenen työllistymis- ja kuntoutumisjärjestelmän toimivuutta ei oltu arvioitu riittävän laaja-alaisesti. Lausunnoissa nähtiin työkeskukset lähinnä pysyvinä työllistäjinä. Kuntoutuspalvelujen kehittämiseen suhtauduttiin varauksellisesti, koska niiden arvioitiin uhkaavan työllistämistavoitetta.

## 7.2. Muita selvitystyöhön liittyviä uudistusehdotuksia

**7.2.1. Aktiivinen sosiaalipolitiikka-työryhmä** on helmikuussa 2000 valmistuneessa muistiossaan käsitellyt toimenpiteitä, joilla pyritään parantamaan sellaisten sosiaali- ja terveystoimen, sosiaalivakuutuksen ja työvoimahallinnon yhteisasiakkaiden asemaa, joiden työllistymisedellytykset ovat puutteelliset ja joiden aseman parantaminen edellyttää tehostettua viranomaisyhteistyötä.

Työryhmä on aktiivisen sosiaalipolitiikan periaatteita koskevissa kannanotoissaan katsonut, että vajaatyökykyisten työhön osallistumista on tuettava, jotta he voisivat hyödyntää jäljellä olevaa työkykyään. Täysipäiväisestä työstä saadun tulon tai vajaatyökykyisten tulojen ja tuen tulisi yhdessä turvata toimeentulo. Työryhmän mukaan tulonsiirtojen on tuettava työikäisten hakeutumista koulutukseen, kuntoutukseen sekä muihin aktiivitoimenpiteisiin, joiden selkeänä tavoitteena tulee olla henkilöiden työkyvyn ja työmarkkinakelpoisuuden parantaminen ja palaaminen avoimille työmarkkinoille.

Työryhmä on tehnyt ehdotuksia ensinnäkin yleisistä toimenpiteistä, joilla voidaan parantaa heikossa asemassa olevien henkilöiden tilannetta työmarkkinoilla. Ehdotukset koskevat verotusta ja sosiaaliturvamaksuja, työssä pysymisen edistämistä ja koulutusta.

Toiseksi työryhmä on tehnyt yksityiskohtaisia toimenpide-ehdotuksia muun muassa työvoimahallinnon palveluiden parantamisesta, nuorten työllistämiskuntoutuksesta, muusta ammatillisesta kuntoutuksesta ja sosiaalitoimen aktivoinnin lisäämisestä.

Työryhmä on edelleen tehnyt ehdotuksen kuntouttavan työllistämisen järjestämisestä. Kuntouttavalla työllistämisellä tarkoitetaan toimintaa, jolla pyritään luomaan edellytyksiä henkilön työllistymiselle avoimille työmarkkinoille, osallistumiselle koulutukseen tai muuhun työhönmenoa tukevaan toimenpiteeseen. Toiminta on tarkoitettu työikäisille työttömille henkilöille, jotka eivät ole oikeutettuja työkyvyttömyyden tai vammaisuuden perusteella maksettaviin etuuksiin. Toimintaa osallistuminen ei tapahtuisi työ- tai virkasuhteessa.

**7.2.2. Työ- ja sosiaalihallinnon yhteistyöryhmä** on muistiossaan tehnyt ehdotuksia työ- ja sosiaalihallinnon

- yhteisestä toimintapolitiikasta ja
- yhteistyön kehittämisestä muiden tahojen kanssa sekä
- työ- ja sosiaalihallinnon yhteistyön kehittämiseen tarvittavista resursseista.

Työ- ja sosiaalihallinnon yhteisen toimintapolitiikan kehittämiseksi työryhmä on ehdottanut muun muassa, että sosiaali- ja terveysministeriö ja työministeriö sopisivat vuosittain yhteisestä palvelustrategiasta vaikeasti työllistyvien yhteisasiakkaiden aktivoitumisen ja työllistymisen edistämiseksi. Lisäksi työryhmä ehdotti, että yhteisasiakkaille järjestettäisiin tarvittaessa vapaaehtoisuuteen perustuvaa kuntouttavaa työllistämistä enintään kuuden kuukauden jaksona osana 18 – 24 kuukauden palvelukokonaisuutta. Kuntouttavan työllistämisen jälkeen asiakasta kannustettaisiin

siin hakeutumaan avoimille työmarkkinoille tai työllistymään työhallinnon tukitoimenpitein.

Työryhmä on edelleen ehdottanut, että erityisen vaikeasti työllistyvälle henkilölle voitaisiin myöntää yhdistelmätukea jo ennen vuoden työttömyyttä enintään kahden vuoden ajan ja erityisistä syistä pidempäänkin. Vielä työryhmä teki ehdotuksia yhteisasiakkaille laadittavista yksilöllisistä palvelu- ja kuntoutussuunnitelmista, työhallinnon ja lääninhallinnon sekä työvoimatoimistojen ja kuntien sosiaalitoimen yhteisestä suunnittelusta sekä eräistä kokeilu- ja koulutushankkeista.

Yhteistyön kehittämiseksi työ- ja sosiaalihallinnon sekä muiden tahojen kanssa työryhmä ehdotti muun muassa, että vaikeimmin työllistyvien henkilöiden työllistämisen kytketään osaksi kuntien elinkeinopoliittista suunnittelua ja, että Kelan ja työhallinnon työnjakoa ammatillisessa kuntoutuksessa tarkistetaan.

Työ- ja sosiaalihallinnon yhteistyön kehittämiseen tarvittavista resursseista työryhmä ehdotti, että kuntien sosiaalitoimeen lisätään vähintään 100 sosiaalityöntekijää ja työvoimatoimistoihin vähintään 100 työvoimavirkailijaa yhteisasiakkaiden erityistarpeita huomioon ottavaan palveluun.

**7.2.3.** Sosiaali- ja terveysministeriössä on edellä mainittujen työryhmien työn pohjalta valmisteltu **ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta** ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Esitysehdotuksen keskeisenä sisältönä on ehdotus kuntouttavasta työtoiminnasta, joka olisi tarkoitettu työttömyyden perusteella pitkäaikaisesti työttömyysturvaetuuksia tai toimeentulotukea saaneille henkilöille. Lakiehdotuksen mukaan asiakas, työvoimahallinto ja kunta laatisivat yhdessä aktivointisuunnitelman, joka voisi sisältää uutena toimenpiteenä kuntouttavaa työtoimintaa.

Kunta järjestäisi osana sosiaalihuoltoa kuntouttavaa työtoimintaa, johon alle 25-vuotias olisi velvollinen osallistumaan ja johon sitä vanhemmalla henkilöllä olisi oikeus osallistua. Velvollisuus tai oikeus osallistua kuntouttavaan työtoimintaa määräytyisi sen perusteella, miten pitkän ajan henkilö on saanut työttömyysturvaa tai toimeentulotukea. Määräajat on yksityiskohtaisesti määritelty lakiehdotuksessa.

Esitysehdotuksen mukaan sen tarkoituksena on parantaa pitkäaikaisesti työttömien henkilöiden edellytyksiä työllistyä avoimille työmarkkinoille sekä osallistua koulutukseen ja muuhun työllistymistä edistävään toimenpiteeseen. Aktivointisuunnitelmaa tehtäessä olisi kartoitettava aluksi mahdollisuudet tarjota henkilölle työhallinnon järjestämiä työllistymistä edistäviä toimenpiteitä. Jos tämä ei olisi mahdollista, tarjottaisiin henkilölle kuntouttavaa työtoimintaa. Jos henkilön toimintakyvystä johtuen kuntouttava työtoiminta ei olisi mahdollista, tarjottaisiin hänelle muita sosiaalipalveluita tai terveyspalveluita. Näiden palveluiden tarkoituksena on parantaa henkilön toimintakykyä niin, että hän voi myöhemmin osallistua kuntouttavaan työtoimintaan ja sitä kautta siirtyä työhallinnon ensisijaisten toimenpiteiden piiriin.

Esitysehdotuksen perustelujen mukaan kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvien määräksi on arvioitu vuosittain noin 8 000 alle 25-vuotiaasta ja noin 11 000 tätä van-

hempaa henkilöä. Aktivointisuunnitelmien tekemisen ja niihin liittyvien haastattelujen ja muiden tehtävien suorittamisen on arvioitu edellyttävän kuntien sosiaalihuoltolta sosiaalityöntekijöiden työpanoksen lisäystä 50 henkilötyövuotta.

## **8. EHDOTUKSET VAMMAISTEN JA VAJAAKUNTOISTEN TYÖLLISTÄMISENKEHITTÄMISEKSI**

### **8.1. Yleiset periaatteet**

Vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllisyyspolitiikan päämääräksi on laajasti hyväksytty yhtäläinen oikeus työhön. Tämä on selvästi ilmaistu EU:n ja useiden maiden kansallisissa vammaispoliittisissa ohjelmissa, joissa vajaakuntoisten ja vaikeastikin vammaisten henkilöiden työllistymismahdollisuuksien tasa-arvoistaminen asetetaan tavoitteeksi aikaisempaa painokkaammin. Näkemykset sosiaaliturvan ja työhön osallistumisen suhteesta ovat myös yleisesti muuttuneet työllistymistä suosivaan suuntaan.

Vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämispolitiikka on sekä meillä että muualla monipuolistunut käsittämään uusia työllistämismenetelmiä. Erityisesti ESR:n rahoitus on mahdollistanut uusien työllistämismuotojen kokeilun ja osittaisen vakiinnuttamisen osaksi eri maiden työllistämistoimintaa. Tieto monien työllistämiskeinojen toimivuudesta on parantunut ja kansainvälinen tietojen vaihto vilkastunut. Siten työllistämispolitiikkaa koskevat ratkaisut voidaan perustaa aikaisempaa laajemmin kokemuseräiseen tietoon.

Vammaisten ja vajakuntoisten henkilöiden työllisyysaste on selvitysten mukaan olennaisesti alhaisempi kuin muun väestön. Huomattava osa työikäisistä vajaakuntoisista on kokonaan työmarkkinoiden ulkopuolella ja heidän toimeentulonsa on vajaakuntoisuuden perusteella myönnettävän sosiaaliturvan varassa. Sosiaaliturvaetuudet vaikuttavat usein siten, että etuudet sulkevat niiden saajat työmarkkinoilta. Monien vajaakuntoisten tilannetta on lisäksi heikentämässä heidän muita alempi peruskoulutuksensa sekä heikko ammattitaito ja alhainen palkkataso. Vajaakuntoisten työllistymisen tiellä on siten monia esteitä ja ongelmia.

Suomen hallitus on monissa yhteyksissä tunnustanut vammaisten ja vajaakuntoisten heikon työllisyystilanteen ja sitoutunut sen parantamiseen. Edellä esitetyn perusteella on välttämätöntä luoda erilaiset työllistymisen esteet ja ongelmat huomioon otta-va toimintaohjelma, jolla voidaan poistaa ja lieventää näitä esteitä ja ongelmia sekä nostaa vajaakuntoisten työhön osallistuminen lähelle muun väestön työllisyysastetta. Voimakas taloudellinen kasvu ja ounasteltu pula työvoimasta ovat lisäkannustimia ohjelman toteutukselle. Toimintaohjelman tulisi sisältää riittävän täsmälliset, tiettyyn aikaan sovitettut tavoitteet sekä työllisyysasteen nostamiselle että sen saavuttamiseksi tarvittavien toimenpiteiden keinovalikoimalle ja määrälle.

Toimenpiteiden tulisi toisaalta parantaa vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymisedellytyksiä ja edistää sijoittumista avoimille työmarkkinoille. Toisaalta tulisi

luoda tarpeen mukaisesti tuetut mahdollisuudet pitkäaikaiseen hyödylliseen työntekoon henkilöille, joilla ponnisteluista huolimatta ei ole mahdollisuuksia työllistyä muulla tavoin. Työllistyjän kannalta työllistymisen tulisi olla jatkumo, jossa yksilöllisesti suunnitellun ja toteutetun työllistymisohjelman avulla voidaan siirtyä tarvittaessa vahvastikin tuetusta työympäristöstä muuhun työhön ja edellytysten mukaan avoimille työmarkkinoille.

Toimenpiteiden tulisi tehokkaasti ehkäistä ennen aikaista eläkkeelle siirtymistä ja mahdollistaa toteuttamiskelpoinen tapa siirtyä työkyvyttömyysetuudelta työhön. Sosiaaliturvan ja työnteon keskinäisen suhteen tulisi tarjota nykyistä useampia vaihtoehtoja sekä olla nykyistä joustavampi ja enemmän työntekoon kannustava. Sosiaaliturvaetuuksien tulisi olla nykyistä laajemmin siirrettäviä siten, että niitä voidaan käyttää avustuksena työllistyjälle tai työnantajalle työkyvyttömyyseläkkeellä olevan palkkaamiseen.

Kokemukset monipuolistuneesta työllistämispolitiikasta ovat osoittaneet, että hyviä tuloksia voidaan saavuttaa hyvin erilaisilla työllistämismenetelmillä ja toimintatavoilla. Tämän vuoksi on tärkeää, että kunkin työllistettävän kohdalla voitaisiin valita hänen henkilökohtaisiin ja muihin olosuhteisiin parhaiten soveltuva työllistämismuoto. Jotta tämä voisi toteutua käytännössä, on perusteltua, että eri työllistämiskeinot ovat taloudellisten edellytysten osalta samassa asemassa. Siten valtion rahoituksen tulee olla neutraali ja kohdistua samantasoisena työkeskuksille, sosiaalisille yrityksille, tuettuun työllistämiseen yrityksiin ja muihin työpaikkoihin samoin kuin kaikkiin muihinkin tarkoituksenmukaisiin työllistämismuotoihin.

Tämä merkitsee toisaalta sitä, että lainsäädännöllä ei tule rajoittaa valtion rahoituksen piiriin hyväksyttäviä työllistämiskeinoja. Tällä tavoin on mahdollista tulevaisuudessakin ylläpitää ja kehittää riittävän monipuolista ja eri vaihtoehtoja tarjoavaa työllistämispolitiikkaa. Tarvittava valtakunnallinen ohjaus voidaan toteuttaa hallituksen hyväksymillä tavoiteohjelmilla ja muilla tavoilla.

Valtion rahoitus on tarkoituksenmukaista sitoa työllistettävän henkilön yksilöllisiin olosuhteisiin samaan tapaan kuin tapahtuu työhallinnon työttömyystukien kohdalla. Vajaakuntoisten henkilöiden työllistämiseen suoritettava valtion rahoitustuki perustuu juuri vammaisuuden tai vajaakuntoisuuden aiheuttamaan työkyvyn alenemiseen. Rahoitustuen tulee olla riittävän tasoinen ja pitkäkestoinen, jotta se kattaisi heikentyneestä työkyvystä työnantajalle aiheutuvaa tuottavuuden alentumista. Tuen määrässä tulisi voida ottaa huomioon yksilölliset olosuhteet ja tuki voisi olla työllistymisen alussa korkeampi ja ajan mukaan asteittain aleneva.

Eri maiden vammaispoliittisissa ohjelmissa yleinen kehityslinja on se, että kukin hallinnonala vastaa oman alansa tehtävistä koko väestön osalta. Tämän linjan mukaisesti päävastuu ja myös valtion rahoitusvastuu vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämistoimenpiteistä kuuluu työministeriön hallinnonalalle.



## 8.2. Rahoitus ja kuntien tehtävät

Keskeinen kysymys vajaakuntoisten erityistyöllistämisen uudistamisessa on se, miten siihen taataan tasoltaan ja kestoaltaan riittävä ja ehdoiltaan joustava valtion rahoitus.

Suojatyö ja työkeskusten toiminta on voimassa olevan lainsäädännön mukaan osa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa ja kuuluu sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmän piiriin. Toisaalta työkeskusten valtion rahoitus perustuu osin työkeskusten työntekijöiden ja muiden asiakkaiden henkilöön sidottuihin työhallinnon työllistämistukiin, Kelalta tuleviin kuntoutumiskorvauksiin jne.

Edellä todetun normaalisuus-periaatteen mukaisesti päävastuu vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työvoimapalveluista ja työllistämisen tukitoimenpiteistä samoin kuin toiminnan rahoituksesta tulee kuulua työhallinnolle. Saman periaatteen mukaan nämä palvelut ja tukitoimenpiteet tulee järjestää työvoimapalveluja ja työllisyyden edistämistä säätelevän yleisen lainsäädännön nojalla siten, että niitä kehitetään vastaamaan paremmin vammaisten ja vajaakuntoisten tarpeita ja että työllisyysvaroja kohdennetaan nykyistä enemmän heidän työllistymisensä tukemiseen.

Käytännön näkökohdat puoltavat sitä, että uudistus sopeutuu mahdollisimman hyvin olemassa oleviin rahoitusjärjestelmiin ja lainsäädännön rakenteeseen. Tasoltaan riittävä tuki on aikaansaattavissa tarkoituksenmukaisesti siten, että vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämiseen suunnattaisiin tarpeen mukaan yhdistelmätukea ja korotettua työllistämistukea. Tällöin tuki kattaa useimmissa tapauksissa kokonaan vajaakuntoisen työntekijän heikentyneestä työkyvystä työnantajalle aiheutuvan tuottavuuden alenemisen.

Työllistämistukien keston tulisi olla vajaakuntoisten kohdalla nykyistä pidempi. Useissa yhteyksissä on esitetty enimmäiskeston pidentämistä neljään tai viiteen vuoteen tai tietyissä tapauksissa kestoaltaan rajoittamattomaksi. Tukikauden pidennys on mahdollista saada aikaan yhdistelemällä eri tukimuotoja yhtenäiseksi tukikaudeksi. Tukien kokonaisuus voisi siten muodostua yhdistelmätuesta, korotetusta ja normaalista työllistämistuesta ilman katkoa ja olla ajan mukaan asteittain aleneva. Tuen määrä ja kesto harkittaisiin kussakin tapauksessa yksilöllisesti ottaen huomioon työllistyjän ja työpaikan olosuhteet.

Työ- ja sosiaalihallinnon yhteistyöryhmä on ehdottanut yhdistelmätuen ehtoja muutettavaksi siten, että tuki voitaisiin eräiden vaikeasti työllistyvien henkilöiden työllistämiseksi myöntää jo ennen vuoden työttömyyttä. Tämä muutosehdotus on erityisen aiheellinen vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämisyhteistyötä uudistettaessa. Muutenkin tukien myöntäminen vajaakuntoisen henkilön työllistämiseen tulisi perustua tapauskohtaiseen kokonaisarvioon, jossa työttömyysajan pituus ei ole määräävä tekijä. Huomiota tulisi kiinnittää etenkin henkilön työhalukkuuden vahvistamiseen ja mahdollisuuteen työllistyä pysyvästi tukitoimien avulla. Tämä koskee erityisesti vammaisia nuoria henkilöitä.

Vaikka tavoitteena onkin vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työhön sijoittuminen avoimille työmarkkinoille ensisijaisesti tehostamalla työvoimapalveluja ja työhallinnon muita tukitoimenpiteitä, on perusteltua, että vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymisen tukeminen on edelleen myös kunnan sosiaalihuoltoon kuuluva tehtävä.

Suomen perustuslain mukaan velvollisuus edistää työllisyyttä kuuluu julkiselle valalle, jolla valtion ohella tarkoitetaan nimenomaan kuntia. Kuntien asemaa työllisyyden hoidossa on ehdotettu vahvistettavaksi useissa selvityksissä. On tärkeää, että kuntien voimavarat aktiivisen työllisyyspolitiikan edistämiseen käytetään hyödyksi mahdollisimman hyvin. Kunnat ovat merkittäviä työllistäjiä ja niiden organisaatiossa on runsaasti tietoa ja osaamista työhönsijoittamisesta, henkilöstöhallinnasta, kuntoutuksesta ja koulutuksesta. Kuntien eri toimialoilla on myös laajat yhteydet alueensa yrityksiin ja yhteisöihin. Nämä yhteydet tarjoavat luontevan kanavan myös työhön sijoituksille.

Kokemukset monipuolistuneesta työllistämispolitiikasta ovat osoittaneet, että hyviä tuloksia voidaan saavuttaa hyvin erilaisilla työllistämismenetelmillä ja toimintatavoilla. Tämän vuoksi on tärkeää, että kunkin työllistettävän kohdalla voitaisiin valita hänen henkilökohtaisiin ja muihin olosuhteisiin parhaiten soveltuva työllistämismuoto. Jotta tämä voisi toteutua käytännössä, on perusteltua, että eri työllistämiskeinot ovat taloudellisten edellytysten osalta samassa asemassa. Siten valtion rahoituksen tulee kohdistua samantasoisena työkeskuksille, sosiaalisille yrityksille, tuettuun työllistämiseen yrityksiin ja muihin työpaikkoihin samoin kuin kaikkiin muihinkin tarkoituksenmukaisiin työllistämismuotoihin. Kaikkien tarkoituksenmukaisten työllistämiskeinojen tulee olla kuntien käytettävissä. Kunnat voisivat myös ostaa palveluja entiseen tapaan muun muassa järjestöjen toimintayksiköiltä.

Sille ratkaisulle, että vajaakuntoisten työllistymisen edistäminen on kunnallinen tehtävä, kuten nyt suojatyö, on useita perusteita. Kuntien sosiaalihuollon panos palveluiden järjestämisessä on tarpeen erityisesti riittävän yhteistyön aikaansaamiseksi vajaakuntoisten työllistämistoimenpiteiden yhteensovittamisessa. Työ- ja sosiaalihallinnon yhteistyöryhmän ehdotukset osoittavat eri hallinnonalojen yhteistyön moninaiset kehittämistarpeet.

Keskeinen tavoite on, että sosiaali- ja terveydenhuollon tukitoimenpiteet sitoutuvat nykyistä tiiviimmin vajaakuntoisten henkilöiden työllistämiseen. Työ- ja sosiaalihallinnon yhteistyön kehittämiseen pyritään monilla tavoin.

Sosiaalihuollon yksilöllisiin tehtäviin kuuluu luontevasti sellaisten henkilöiden työllistymisen edistäminen, jotka voivat hyötyä sosiaali- ja terveydenhuollon työmenetelmistä ja asiantuntija-avusta. Sosiaalihuollon työllistämistoimintaan tulee aina liittyä mahdollisuus sosiaali- ja terveydenhuollon tukitoimiin tai muuhun kuntoutukseen.

Kuntien suositellaan erityisesti toimivan aktiivisesti sellaisen seutu- ja maakunnallisen monipalvelutoiminnan aikaansaamiseksi, jolla autetaan luomaan yksilöllisiä työllistymisuria, pitämään yllä kuntoutusta, koulutusta ja työntekoa yhdistäviä työ-

listymisprosesseja sekä löytämään työpaikkoja avoimilta työmarkkinoilta. Tähän tarkoitukseen sopivien nykyisten työkeskusten mahdollisuudet suositellaan käytettäväksi hyödyksi kehittämällä ja monipuolistamalla niiden toimintaa. Muuten työkeskukset voisivat suunnata toimintansa ylläpitäjien haluamalla tavalla muun muassa lisäämällä uusien työllistämismenetelmien soveltamista.

Vajaakuntoisten työllistämisen tukeminen olisi edellä kuvatulla tavalla työhallinnon ja sosiaalihuollon yhteinen tehtävä, joka kuuluisi työllistämistukien ja työhallinnon muiden tukimuotojen lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden piiriin ja sitä ohjattaisiin työhallinnon ohjauksen lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmalla ja muilla ohjeilla.

### **8.3. Lainsäädäntö**

#### **8.3.1. Sosiaalihuollon lainsäädäntö**

Edellä esitetyn perusteella ehdotetaan, että sosiaalihuoltolakiin lisätään uudet säännökset kunnan tehtävistä järjestää työllistymistä tukevaa toimintaa ja työtoimintaa. Ehdotus esitetään toteutettavaksi siten, että sosiaalihuoltolain 17 §:n 1 momentin luettelo kunnan järjestettävistä sosiaalipalveluista lisätään uusi 8) kohta, joka sisältäisi sekä työllistymistä tukevan toiminnan että työtoiminnan.

Nykyiseen lainsäädäntöön ei sisälly määrittelyä suojatyön eikä työtoiminnan sisällöstä. Vastaavalla tavalla voitaisiin ehkä menetellä uudessakin lainsäädännössä, varsinkin kun työkeskusten toiminnalle ja työtoiminnalle on käytännössä vakiintunut riittävän väljä sisältö. Sosiaalihuoltolaissa on kuitenkin omaksuttu se säätämistapa, että kaikki siellä nyt mainitut sosiaalipalvelut on laissa määriteltä. Työllistymistä tukevan toiminnan ja työtoiminnan määrittelyä ehkä myös edellytetään eri tahoilla ja se on ehkä tarpeen valtakunnallisen ohjauksen kannalta. Näillä perusteilla ehdotetaan lakiin otettavaksi myös säännökset toimintamuotojen sisällöstä.

Toimintamuotojen sisältö ehdotetaan laissa määriteltäväksi siten, että kaikki tarkoituksenmukaiset työllistymistä tukevat keinot olisivat käytettävissä.

Työllistymistä tukeva toiminta ehdotetaan määriteltäväksi siten, että sillä tarkoitettaisiin työtilaisuuden ja siihen liittyvien kuntoutus- ja tukitoimenpiteiden sekä avoimille työmarkkinoille sijoittumista edistävien muiden tukitoimien järjestämistä.

Työllistymistä tukevaa toimintaa järjestettäisiin henkilöille, joiden työkyky on vammaisuuden tai muun vajaakuntoisuuden takia alentunut siten, että heillä on vaikeuksia sijoittua avoimille työmarkkinoille.

Säännösten tulisi muun muassa osoittaa, että kyseessä ei ole tavanomaisen työmahdollisuuden järjestäminen, vaan toiminta, jossa työn tekeminen ja kuntoutus ovat molemmat olennainen osa toimintaa.

Kunnat voisivat järjestää toiminnan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) mukaisesti voimavarojensa rajoissa.

Kuntien suojatyön järjestämistä koskevan lainsäädännön mukainen työllistämistoiminta on käytännössä käsittänyt hyvin monenlaisia työllistämismuotoja ja -menetelmiä, joten sosiaalihuoltolakiin ehdotetut uudet säännökset eivät laajenna kuntien tehtäviä. Tarkoituksena on uudistaa vanhentunut lainsäädäntö tältä osin.

Kun työtoiminnasta ei sisälly yleissäännöstä nykyiseen lainsäädäntöön, sosiaalihuoltolakia ehdotetaan täydennettäväksi myös työtoimintaa koskevilla säännöksillä.

### **8.3.2. Työhallinnon lainsäädäntö**

Valmisteltu ehdotus hallituksen esitykseksi sisältää ehdotukset ja perustelut työllisyylain 16 §:n muuttamisesta. Seuraavassa on sen lisäksi tuotu esiin eräitä näkökohtia työllistämistukien kehittämistä vastaamaan paremmin vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymisen edistämistarpeita.

Vajaakuntoisuus kuntoutuksen ja työllistämistoimenpiteiden perusteena on hyvin monimuotoinen ilmiö. Se voi toisaalta olla yksiselitteinen liikkumisrajoite ilman työllistymiseen liittyviä muita vaikeuksia tai monimutkainen psyko-fyysis-sosiaalisten tekijöiden aiheuttama vajavuus. Näin ollen vajaakuntoisuuden aiheuttama työkyvyn heikkenemä ja sen vaatima tuen tarve on henkilöstä ja tilanteesta riippuen määrällisesti ja ajallisesti hyvin erilainen. Samankin henkilön kohdalla tuelle tarve voi eri aikoina vaihdella huomattavasti.

Kaikista näistä syistä tulisi vajaakuntoisen henkilön työllistamisestä työnantajalle maksettava taloudellinen tuki voida määritellä periaatteessa täysin yksilöllisesti. Tuen määrä ja kesto päätettäisiin siten kussakin tapauksessa erikseen, vahvistettujen enimmäisrajojen sisällä. Näinhän on asianlaita muun muassa Ruotsissa käytössä olevan palkkatuen kohdalla.

Tällainen tuen määrittely edellyttää sitä, että tuen määrään ja keston vaikuttavat perusteet voidaan riittävästi selvittää. Se taas vaatii yksilöllistä työkyvyn arviointia sekä perusteellista kuntoutumis- ja työllistymisprosessin suunnittelua ja toteutusta. Joudutaan kysymään, onko siihen tällä hetkellä mahdollisuuksia vai pitäisikö joustavuutta lisätä asteittain nykyjärjestelmää kehittäen.

Normaalisuus-periaatteen mukaan työvoimapalveluja ja työllisyyden edistämistä koskevaa yleistä säännöstöä tulee uudistaa siten, että palveluja ja tukitoimenpiteitä kehitetään vastaamaan paremmin vammaisten ja vajaakuntoisten tarpeita ja että työllisyysvaroja suunnataan nykyistä enemmän heidän työllistymisensä tukemiseen. Seuraavassa on hahmoteltu alustavasti miten työllisyysasetusta voitaisiin hallituksen esitysehdoituksessa ehdotettujen työllisyylain muutosten nojalla muuttaa vajaakuntoisten eduksi:

1. Työllisyysasetuksen 29 pykälään lisätään uusi 4 momentti, jonka mukaan vajaakuntoiset asetetaan 3 momentissa tarkoitettujen pitkäaikaistyöttömien rinnalle ensisijaisena ryhmänä yhdistelmätuella työllistämisessä.
2. Asetuksen 34 §:ään lisätään sopivaan kohtaan säännös siitä, että vajaakuntoisuus on otettava huomioon harkittaessa suoritetaanko työllistämistuki normaalina vai korotettuna enintään 80 prosentilla.
3. Asetuksen 35 §:n 1 ja 3 momentteihin lisätään säännös, jonka mukaan niissä mainittua 24 kuukauden määräaika voidaan määrätyn ehdoin jatkaa toisella 24 kuukaudella.
4. Saman pykälän 2 momenttiin lisätään säännös, jonka mukaan sitä ei sovelleta vajaakuntoisiin.

Näillä työllisyysasetuksen muutoksilla päästäisiin siihen, että yhdistelmätuki ja työllistämistuki yhdessä tai työllistämistuki yksinään voisi kestää yhtäjaksoisesti neljän vuoden ajan ja voisi alentua asteittain yhdistelmätuen määrästä korotetun työllistämistuen kautta normaaliksi työllistämistueksi. Yhdistelmätuen enimmäiskesto olisi asetuksen mukainen 12 kuukautta ja korotetun ja normaalin työllistämistuen kesto olisi määriteltävissä yksilökohtaisina jaksoina, joiden yhteinen pituus olisi enintään 4 vuotta.

#### **8.4. Työolosuhteiden järjestelytuki**

Edellä 3 luvussa on selostettu työnantajalle suoritettavan työolosuhteiden järjestelytuen myöntämisedellytyksiä, tuen määriä ja kestoja.

Työkoneisiin, työmenetelmiin tai työpaikan ulkoisiin olosuhteisiin tehtävistä muutoksista tai järjestelyistä aiheutuneita kustannuksia voidaan nykyisten säännösten mukaan korvata enintään 10 000 mk ja vaikeavammaisen henkilön kohdalla enintään 15 000 mk henkilöä kohden. Järjestelytuen myönnettävä korvaus toisen työntekijän antamasta avusta vajaakuntoisen työssä selviytymisen parantamiseksi voi olla enintään 1 000 mk kuukaudessa. Kun on kyse vaikeavammaisesta henkilöstä, enimmäismäärä on 1 500 mk kuukaudessa.

Järjestelytuen markkamäärät ovat jääneet jälkeen muiden työllistämistukien kehityksestä. Lisäksi ne ovat varsin vaatimattomat verrattuna esim. Ruotsissa maksettaviin vastaaviin tukiin. Tämä koskee erityisesti toisen työntekijän antamasta avusta myönnettävää korvausta.

Työolosuhteiden järjestelytukia on myönnetty (ja ilmeisesti haettu) viime vuosina hyvin vähäinen määrä. Tähän on julkisuudessaakin esiintyneiden tietojen mukaan vaikuttanut puutteellinen tietämys ja ohjaus tukien käyttömahdollisuudesta. Tukien alhaiset markkamäärät ovat osaltaan saattaneet olla syynä vähäiseen kiinnostukseen niitä kohtaan.

Työympäristön muutoksista tai järjestelyistä työnantajalle suoritettava tuntuvakin kertakorvaus voi kuitenkin olla yhteiskunnalle taloudellisesti hyvin edullinen ja vajaakuntoisen henkilön kannalta paras ratkaisu työhön sijoittumiseen tai sen säilyttämiseen.

miseen. Tällä perusteella ehdotetaan työympäristön muutoksista ja järjestelyistä suoritettavien tukien enimmäismäärien korottamista mahdollisimman nopeasti kaksinkertaisiksi eli 20 000 markaksi ja vaikeavammaisen henkilön kohdalla 30 000 markaksi. Samalla tulisi harkita jaottelun poistamista vaikeavammaisen ja muun vajaakuntoisen henkilön välillä tarpeettomana ja tyytymistä yhteen 30 000 markan enimmäismäärään asetuksessa. Tuen täsmällinen määrä joudutaan joka tapauksessa harkitsemaan yksilöllisesti kunkin vajaakuntoisen työntekijän henkilökohtaisen tilanteen, työpaikan olosuhteiden ja koko työllisyystilanteen kannalta. Myöhemmin tulisi harkita vielä tukimäärän lisäkorotusta.

Tukea olisi tarkoituksenmukaista myöntää yksilöllisen harkinnan perusteella myös määräaikaisiin työsuhteisiin. Kun nykyiset säännökset eivät estä tällaista menettelyä, tulisi tämä seikka ottaa huomioon työministeriön antamassa ohjeistuksessa.

Työhön valmentajan tai muun tukihenkilön avulla tapahtuva tuettu työllistäminen on monissa viime vuosina toteutetuissa kehittämishankkeissa osoittautunut hyväksi työllistämiskeinoksi useampien vajaakuntoisten ryhmien työhön sijoittumisessa. Tämän vuoksi on perusteltua korottaa toisen työntekijän vajaakuntoiselle henkilölle antamasta avusta suoritettavan korvauksen enimmäismäärä vastaamaan korotetun työllistämistuen määrää. Enimmäismääräksi ehdotetaan 5 000 mk kuukaudessa. Edellisessä kappaleessa esitetyin perustein porrastus vaikeavammaisten ja muiden vajaakuntoisten henkilöiden välillä enimmäismäärässä on epätarkoituksenmukainen.

Edelleen ehdotetaan, että tuen määrä olisi asteittain aleneva yksilöllisesti harkittuna. Tätä koskeva säännös voitaisiin ottaa tarvittaessa jo asetukseen.

## **8.5. Työvoimapalvelujen kehittäminen**

Työvoimapalveluiden on katsottu kohtelevan epätasa-arvoisesti eläkettä saavia vajaakuntoisia siten, että heitä ei ole aina pidetty oikeutettuina kaikkiin työvoimapalveluihin tai tukimuotoihin. Ongelmia on viime aikoina esiintynyt muun muassa eläkkeen lepäämään jättämiseen liittyvien kysymysten yhteydessä.

Työhallinnon säännökset eivät rajaa yleisiä työvoimapalveluja eivätkä edes vajaakuntoisille tarkoitettuja erityispalveluja työttömille tai työttömyysuhan alaisille henkilöille. Käytännössä työkyvyttömyysetuuksiin oikeutetut henkilöt ovat kuitenkin pitkälti niiden ulkopuolella. Tämä aiheutunee pääosin käytettävissä olevien voimavarojen rajallisuudesta ja niiden ohjaamisesta ensisijaisesti pitkäaikaisesti työttöminä olleiden henkilöiden työllistämiseen. Työkyvyttömyysetuuksia saavien henkilöiden jääminen ilman asianmukaisia palveluja perustunee kuitenkin osittain myös työllisyyslain 16 §:n tulkintaan siitä, etteivät he kuulu enää tai vielä ennen etuuksista luopumista työmarkkinoille.

Valmisteltu ehdotus hallituksen esitykseksi sisältää ehdotuksen työllisyyslain 16 §:n 1 momentin muuttamisesta. Muutosehdotuksen tavoitteena on muun ohella selkeyttää lainsäädäntöä siten, että myös työkyvyttömyyseläkkeeseen oikeutetut henkilöt voisivat saada tarvitsemiaan työvoimapalveluja.

Edellä esitetyn perusteella ehdotetaan, että työvoimatoimistot, Kela ja kunnalliset viranomaiset tehostavat ohjaus- ja neuvontapalveluja muun muassa eläkkeen leppäämään jättämistä koskevissa asioissa ja siten, että myös työkyvyttömyysetuusia saaville henkilöille on tarjolla riittävästi ohjausta ja neuvontaa.

Työ- ja sosiaalhallinnon yhteistyöryhmä on ehdottanut muun muassa

- että sosiaali- ja terveysministeriö ja työministeriö sopivat vuosittain yhteisestä palvelustrategiasta yhteisasiakkaiden työllistymisen edistämiseksi,
- että lääninhallinnon tulossopimusten ja työhallinnon tulostavoiteneuvottelujen hyväksymisen yhteydessä sovitaan vuosittain alueelliset tavoitteet ja painopisteet yhteisasiakkaiden työllistymisen edistämiseksi, ja
- että ministeriöt asettavat välittömästi pysyvän yhteistyöelimen, joka seuraa ja arvioi sektoreiden yhteisasiakkaiden palvelujen kehittymistä ja yhteistyön vaikuttavuutta ryhtyen tarvittaviin jatkotoimenpiteisiin yhteistyön kehittämiseksi sekä on aloitteellinen aktiivin sosiaali- ja terveystalitiikan koulutuskysymyksissä.

Vammaisten ja vajaakuntoisten työvoimapalvelujen sekä sosiaali- ja terveystalvelujen toimivuuden turvaamiseksi käytännössä on tarpeen, että heidän tarpeensa otetaan riittävästi huomioon työryhmän ehdottamissa toimenpiteissä ja että vammaisten etuuksien valvonnasta huolehtivilla tahoilla on riittävä edustus ehdotetussa yhteistyöelimestä.

## **8.6. Työkeskusten uudistaminen**

Edellä luvussa 8 on jo selostettu suojatyötoimikunnan ja suojatyö 92 -työryhmän ehdotuksia nykyisten työkeskusten kehittämiseksi ja myös eri vaihtoehtoja työkeskusten toiminnan suuntaamiselle. Mikäli vajaakuntoisten työllistämisen rahoitus järjestettäisiin edellä esitettyjen periaatteiden mukaisesti, työkeskusten ylläpitäjille jää täysi vapaus toiminnan kehittämiseen kunkin itse arvioimien tarpeiden mukaisesti taloudellisten edellytysten määräämättä kehittämisen suuntaa. Työkeskus voi siten jatkaa esim. pääasiallisesti vammaisten työllistämiseen mahdollisimman tehokkaasti keskittyvänä nykyisenkaltaisena yksikkönä tai kehittyä sosiaalisen yrityksen suuntaan.

Suojatyö 92 -työryhmä esitti työkeskusten kehittämiseksi uuden toimintamallin. Sen jälkeen on tehty useampia samansuuntaisia ehdotuksia työkeskusten kehittämiseksi vammaisten ja vajaakuntoisten taikka yleensä erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden työllistymistä edistäviksi monipalveluyksiköiksi.

Kärkullan kuntayhtymän asettama työryhmä teki vuoden 1998 lopulla konkreettisen ehdotuksen työkeskusten kehittämisestä ruotsinkielisellä alueella. Työryhmä ehdotti, että kuntayhtymän ylläpitämistä suojatyökeskuksista ja eräistä kehitysvammaisten työkeskuksista kehitettäisiin ammatillisen kuntoutuksen alueellisia toimintakeskuksia, jotka tarjoisivat monimuotoisia palveluja ja jotka muodostaisivat alueellises-

ti kattavan verkoston. Ehdotuksen mukaan tarvitaan nimetyillä ruotsinkielisillä alueille yhteensä 8 – 9 toimintakeskusta.

VATES-säätiön visioluonnos 12.8.99 kattavasta erityistyöllistämisen tukijärjestelmästä esittää työkeskukset resurssikeskuksina, jotka huolehtisivat työllistymisasian kattavasta käsittelystä, mihin kuuluisi työkyvyn arviointi, tarvittava koulutus, työhön kuntoutus, työkokeilut sekä työpaikan etsintä ja siihen valmennus. Vision mukaan työkeskuksilla on jo olemassa resurssikeskustoiminnan perusedellytykset ja ympärille on tarpeen kehittää riittävän kattava työllistymispalvelujen valikoima, johon työkeskuksella on yhteydet. Keskeisenä tavoitteena työkeskuksissa olisi läpivirtaavuus. Resurssikeskus voisi muun muassa olla mukana synnyttämässä sosiaalisia yrityksiä, joissa pyritään pysyviin työsuhteisiin ja jotka sijoittuvat keskusten ja avoimien työmarkkinoiden välimaastoon.

Mainstreaming-projektin tuloksena on tehty ehdotus työelämään ohjauksen monipalveluysiköistä. Ehdotuksen mukaan käynnistettäisiin valtakunnallinen pilotti-hanke, johon valitaan 40 – 50 seutukuntaa ja/tai yksittäistä kuntaa kehittämään eri hallinnonalojen keinovalikoimista ja työllistymiseen kannustavista menetelmistä yhdistettyjä työelämään ohjauksen monipalveluysiköjä, jotka edistäisivät erityistä tukea tarvitsevien pääsyä työmarkkinoille. Hankkeessa yhdistettäisiin kuntien elinkeinotoimen, sosiaali- ja terveystoimen, kuntoutusalan, yritystoiminnan, ammattikoulutuksen sekä TE-keskusten ja erityishuoltopiirien osaamista ja voimavaroja. Ehdotuksessa ei oteta kantaa työkeskusten asemaan tässä hankkeessa.

Edellä tarkoitettujen alueellisten resurssikeskusten tai monipalveluysikköjen kehittämiselle näyttää olevan useampia perusteita. Kokemukset osoittavat yhdensuuntaisesti, että työllistymisen onnistuminen edellyttää useissa tapauksissa työelämän ja kuntoutuksen yhdistämistä, yksilöllisiä palvelukokonaisuuksia ja työllistymispolkuja sekä useiden toimijoiden yhteistyötä. Yksilöllisten työllistymissuunnitelmien valmistelussa tarvitaan moniammatillista osaamista. Toisaalta työllistymisprosessien läpiviemisessä tarvitaan monien tahojen toiminnan yhteensovittamista ja alueellista suunnittelua.

Mainituista tehtävistä huolehtiminen sopisi luontevasti seutukunnallisille monipalveluysiköille, joiden pohjan muodostaisivat siihen sopivat työkeskukset. Eräät työkeskukset ovat jo kehittäneet tai kehittämässä toimintansa tällaisiksi yksiköiksi. Edellä esitetyn perusteella ehdotetaan, että sosiaali- ja terveysministeriö antaisi esim. VATES-säätiölle tehtäväksi luoda jo olemassa olevia selvityksiä hyväksi käyttäen toimintamalli monipalveluysikköiden kehittämiseksi.

## **8.7. Sosiaalivakuutuksen etuudet**

### **8.7.1. Eläkkeen lepäämään jättäminen**

Edellä muistion kohdassa 4.2.1. on selostettu eräitä seikkoja, jotka liittyvät kansaneläkelain mukaisen työkyvyttömyyseläkkeen lakkauttamiseen ja lepäämään jättämiseen ansiotulojen perusteella. Kansaneläkelain 1.8.1999 voimaan tullessa säännös-



tössä on määrätty, että eläkkeensaajan ryhtyessä ansiotyöhön, josta hänen katsotaan saavan kohtuullisen toimeentulonsa, eläkettä ei makseta työssäoloajalta, vaan se jätetään lepäämään. Eläkkeen lepäämään jättämiselle ei ole lainsäädännössä määritelty tulorajaa, vaan Kansaneläkelaitos päättää asiasta yksityistapauksellisen harkinnan perusteella. Kansaneläkelaitoksen käytäntöä työtulojen huomioon ottamisessa on pidetty kohtuullisen suotuisana, mutta selkeiden rajojen puuttuminen on koettu epäkohdaksi. Myös kansaneläkelaitoksessa on todettu, että nykyisen säännösten soveltaminen on työlästä ja ansiotyössä käyvien eläkkeensaajien kannalta hankalaa.

Eläkkeen lepäämään jättämisestä joudutaan päättämään jokseenkin yksinomaan eläkkeensaajan ansiotulojen määrän perusteella riippumatta siitä, onko tuloraja määrätty lainsäädännössä vai ei. Tätä edellyttää jo eläkkeensaajien yhdenmukainen kohdeltu. Kun nykyinen tilanne koetaan epätyytyttäväksi sekä eläkkeensaajien että asiasta päättävän kansaneläkelaitoksen kannalta, tulisi kansaneläkelakia muuttaa siten, että tuloraja eläkkeen lepäämään jättämiselle otettaisiin lakiin. Muutoksen toteutukselle yksityiskohtien osalta voidaan ajatella useampia mahdollisuuksia muun muassa siten, että laissa on vain yksi markkamäärä, josta eläke jää kokonaisuudessaan lepäämään tai eläke jää lepäämään asteittain.

On kuitenkin otettava huomioon, että elokuun alusta 1999 voimaan tulleella uudistuksella on jo valittu tietty linja siten, että eläke jää lepäämään kokonaisuudessaan ja henkilö saa eläkkeen lepäämisajalta erityisvammaistuen suuruisen vammaistuen. Mahdollinen muutos ei saisi myöskään johtaa eläkkeensaajaa nykyistä epäedullisempaan asemaan. Nykyisin eläkeläinen saa pitää koko eläkkeensä Kansaneläkelaitoksen käytännössä soveltamaan tulorajaan saakka, joten mahdollinen portaistaminen olisi toteutettavissa vasta tästä tulorajasta lähtien.

Edellä esitetyn perusteella ehdotetaan, että eläkkeen lepäämään jättäminen määräytyisi eläkkeensaajan ansiotulojen mukaan siten, että lakiin otetaan markkamääräinen tuloraja, ja säännöstö säilytettäisiin muuten pääosin ennallaan. Jos ansiotulot pysyvästi ylittävät laissa säädettävään tulorajaan tai ylittävät sen, eläke jätettäisiin kokonaisuudessaan lepäämään. Jos taas henkilön työnteko lakkaa kokonaan tai ansiotulot vähenevät pysyvästi alle tulorajan, työkyvyttömyyseläkettä ryhdyttäisiin maksamaan uudelleen. Lakiin otettava tuloraja ehdotetaan 3 500 markaksi kuukaudessa, mikä vastaa kansaneläkelaitoksen käytännössä noudattamaa tulorajaa, minkä ylittävät ansiotulot yleensä ovat olleet perusteena eläkkeen lepäämään jättämiselle.

### **8.7.2. Sairausvakuutuksen päiväraha ja kuntoutusraha**

Sosiaaliturvaetuuksia on myös muilta osin tarpeen kehittää edelleen siten, että ne edistävät nykyistä paremmin ansiotyöhön sijoittumista.

Valmistellussa hallituksen esitysehdotuksessa nuorten vammaisten kuntoutus-, koulutus- ja työllistymismahdollisuuksia ehdotetaan parannettaviksi siten, että kuntoutusrahan maksukautta pidennetään nykyisestä. Lisäksi kuntoutusrahan maksaminen tulisi mahdolliseksi työnantajalle silloin, kun työnantaja maksaa palkkaa kuntoutusrahan oikeutetulle nuorelle henkilölle.

Työkyvyttömyyseläkettä saavan työntekijän sairausturvaa ehdotetaan yhdenmukaistettavaksi muiden työntekijöiden kanssa siten, että hänelle tulisi sairastuessaan oikeus tulojen mukaan määräytyvään sairauspäivärahaan. Samalla työnantajalle tulisi sairausvakuutuslain mukainen oikeus saada päiväraha itselleen sairausloman ajalta, jona työntekijälle maksetaan palkkaa. Muutos tasa-arvoistaisi omalta osaltaan työkyvyttömyyseläkettä saavien henkilöiden työllistymismahdollisuuksia.

### **8.7.3. Kansaneläkelaitoksen järjestämä kuntoutus**

Kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annetun asetuksen (1161/1991) 7 §:n 2 momentin epäyhtenäinen tulkinta vaikeuttaa ammatillisen kuntoutuksen taroituksenmukaista ja taloudellista toteuttamista. Kansaneläkelaitos on korvannut ammatillisen kuntoutuksen palveluja kunnallisille työkeskuksille ja muille kuntoutuspalveluja tuottaville toimintayksiköille vain erityistapauksissa. Perusteena on ollut mainitun lainkohdan toinen lause, jonka mukaan kuntoutuspalveluista ei suoriteta korvausta, jos palvelun tuottajalle maksetaan valtionapua tai valtionosuutta kyseiseen toimintaan.

Nykyisestä käytännöstä on saattanut olla seurauksena muun muassa, että kuntoutuspalvelut hankitaan pelkästään kansaneläkelaitoksen korvauksen saamisen takia muulta kuin lähimmältä palvelujen tuottajalta, mistä aiheutuu kuntoutusprosessin katkoksia, ajanhukkaa ja koko yhteiskunnan kannalta tarpeettomia kuluja. Nykyinen käytäntö on lisäksi kuntien kannalta epäoikeudenmukainen. Myös yleisen kustannustenjaon kannalta olisi perusteltua, että sosiaalivakuutus vastaisi nykyistä laajemmin eräistä kuntoutukseen ja työllistymiseen liittyvistä kustannuksista. Tähän seikkaan on eduskunta kiinnittänyt huomiota vastauksessaan valtioneuvoston selonteekoon kuntoutuksesta.

Edellä esitetyn perusteella ehdotetaan, että kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annetun asetuksen 7 §:n 2 momenttia muutetaan siten, että kansaneläkelaitos voi korvata ammatillisen kuntoutuksen palvelut samalla tavoin kunnallisille kuin muillekin palvelujen tuottajille.

### **8.8. Vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymisen valtakunnallinen ohjaus**

Vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämisen tehostamiseksi tarvitaan nykyistä kattavampaa, pitkäjänteisempää ja täsmällisempää tavoitteiden asettamista, suunnittelua ja ohjausta. Tätä suosittelee myös EU:n komission selvitys vammaisten työllistämispolitiikan kehittämisestä (Raising employment levels of people with disabilities. DG Employment and Social Affairs of the European Commission).

Ehdotettujen työllisyyslain ja sosiaalihuollon lainsäädännön muutosten keskeinen merkitys on niiden sisältämässä vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymistä koskevan toimintapolitiikan uudistamisessa. Uudistukset voivat toteutua käytännössä vain toimintaan suunnattujen tarvittavien resurssien ja sisällöllisen ohjauksen avulla.

Tämän vuoksi uudistusten toteutukseen tulee liittyä työministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön johdolla tapahtuva valtakunnallinen ohjaus-, koulutus- ja kehittämistoiminta, jonka tarve on tuotu esiin eräiltä kohdilta myös edellä esitettyjen ehdotusten yhteydessä.

## **8.9. Ehdotusten suhde kuntouttavaan työtoimintaan ja avoimiin työmarkkinoihin**

Toimeksiannon mukaan tuli selvittää myös suojatyöjärjestelmän ja -työkeskusten suhde kuntouttavaan työtoimintaan sekä avoimiin työmarkkinoihin.

Edellä esitettyjen uudistusehdotusten mukaan suojatyötä ja suojatyökeskuksia koskevat erityissäännökset kumottaisiin. Työkeskusten asemaa ja toimintaa tulisivat koskemaan yhtäältä sosiaalihuoltolakiin ehdotetut uudet säännökset työllistymistä tukevasta toiminnasta sekä toisaalta työvoimapalveluja ja työhallinnon muita tukitoimenpiteitä koskevat säännökset.

Esitettyjen ehdotusten tavoitteena on parantaa yleisesti vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymismahdollisuuksia, minkä lisäksi eräät ehdotukset koskevat nuoria vammaisia ja eräät ehdotukset työkyvyttömyysetuuksia saavia vajaakuntoisia.

Kuntouttava työtoiminta on sitä koskevan hallituksen esitysehdotuksen mukaan tarkoitettu laissa tarkemmin määritellylle pitkäaikaisesti työttömien henkilöiden ryhmälle. Lain mukaista aktivointisuunnitelmaa tehtäessä olisi kartoitettava aluksi mahdollisuudet tarjota henkilölle työhallinnon järjestämiä työllistymistä edistäviä toimenpiteitä. Jos tämä ei olisi mahdollista, tarjottaisiin henkilölle kuntouttavaa työtoimintaa, joka olisi aina toissijainen muuhun työllistymiseen taikka tarvittavaan koulutukseen tai kuntoutukseen nähden.

Kuntouttava työtoiminta eroaa luonteeltaan juuri kohderyhmän ja toiminnan toissijaisuuden (viimesijaisuuden) perusteella muista työllistymistä tukevista toimenpiteistä. Tässä selvityksessä tehtyjen ehdotusten mukaisten toimenpiteiden ja kuntouttavan työtoiminnan perustavoite on kuitenkin yhteneväinen. Tavoitteena on parantaa vaikeasti työllistyvien henkilöiden mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille. Keskeinen haaste käytännön toteutukselle on se, miten eri toiminnot saadaan toteuttamaan asetettua tavoitetta.

## **8.10. Selvitystarpeita**

**8.10.1.** Useilta tahoilta on kiinnitetty huomiota viimeisen **työnantajan eläkevas-  
tuun** määräytymiseen ns. tulevan ajan huomioon ottamisessa työeläkelakien mukaisissa työkyvyttömyys- ja eräissä muissa eläkkeissä. Eläkemaksujen nykyisen määräytymisperusteen on katsottu aiheuttavan suuria ongelmia vammaisia ja vajaakuntoisia henkilöitä työllistäville kunnallisille ja yksityisille työnantajille ja vakavan esteen näiden henkilöiden työllistymisen edistämiseksi avoimille työmarkkinoille ja myös tuettuun työhön. Tämän vuoksi tulisi kiireellisesti selvittää mahdollisuudet

määritellä eläkevastuun jakautuminen vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden kohdalla tietyissä tilanteissa yhteisvastuun pohjalta.

**8.10.2.** Selvitystyön aikana on keskusteluissa tullut esiin myös tarve selvittää **ammatillisen erityisopetuksen ja työelämään sijoittumisen** yhteyksiä. Ammatillisen erityiskoulutuksen seurantaa koskevia kysymyksiä on käsitelty aikaisemmin muun muassa Aila Järvikosken, Jouni Puumalaisen ja Ilpo Vilkkumaan selvityksessä (Selvitys kuntoutuksen arviointitarpeista. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 1997:7). Vaikka tehdyistä tutkimuksista ja kyselyistä ei voitaisikaan vetää selviä johtopäätöksiä kehittämistarpeista, käytännön kokemusten perusteella on katsottu olevan tarvetta kiinnittää huomiota siihen, onko tarvetta ja mahdollisuuksia parantaa erityisopetusta antavien oppilaitosten yhteydenpitoa työvoimatoimistoihin ja sosiaalihuollon palveluihin ja, onko mahdollisuuksia parantaa oppilaitosten palveluja työnantajille työhönsijoituksessa.

## LÄHTEITÄ

Aktiivinen sosiaalipolitiikka -työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2000:

Benchmarking Employment Policies for People with Disabilities. A Study for DG Employment and Social Affairs of the European Commission. ECOTEC Research and Consulting Ltd. 2000.

Funktionshindrade och sysselsättning - Nationella initiativ i Norden. Nordiska Handikappolitiska Rådet. 1998.

Employment Policies for Disabled People in Eighteen Countries: A Review. Patricia Thorton and Neil Lunt. Social Policy Research Unit, University of York. 1997.

Juha Lappalainen ja Anja Soininen. Kannustaako sosiaaliturva työhön? VATES-säätiö. Helsinki 1998.

Kansaneläkelaitoksen tilastollinen vuosikirja 1998. Kansaneläkelaitoksen julkaisuja T1:34. Helsinki 1999.

Kommitte'n för skyddat arbete. Betänkande. Kårkulla Samkommun. 18.12.1998.

Mångfald berikar. Exempel från arbetslivet i Norden. Nordiska samarbetsorganet för handikappfrågor (NSH). 2000.

Raising employment levels of people with disabilities. The common challenge. DG Employment and Social Affairs of the European Commission. 1999.

Suojatyötoimikunta 1985:n mietintö. Työtoiminta ja vajaakuntoisten työllistäminen. Komiteamietintö 1987:59.

Suojatyö 92 -työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1993:19. Helsinki 1993.

Työ- ja sosiaalihallinnon yhteistyöryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2000:

Valtioneuvoston selonteko kuntoutuksesta. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 7.10.1998 (VNS 1/1998 vp.)

Vammaistyöryhmä '96:n muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1997:6. Helsinki 1997.

Yksilölliset palvelut ja ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömyys. Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien palvelutarveselvityksen seurantatutkimuksen loppuraportti. Kela. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 54. Helsinki 2000.

## **Hallituksen esitys Eduskunnalle vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymisen edistämiseksi**

### **ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksen tavoitteena on parantaa vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymisedellytyksiä ja nostaa heidän työhön osallistumisensa lähemmäs muun väestön työllisyysastetta. Tässä tarkoituksessa ehdotetaan muutosta työllisyyslakiin ja uudistettavaksi sosiaalihuollon työllistämistehtäviä koskevat säännökset. Lisäksi esitetään muutoksia sosiaalivakuutuslainsäädäntöön.

Työllisyyslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että vajaakuntoiset henkilöt tulevat lain nojalla ensisijaisiksi työvoimapalvelujen ja tukitoimien saajiksi nuorten ja pitkäaikaistyöttömien rinnalle. Tavoitteena on kehittää näitä palveluja ja tukitoimia vastaamaan paremmin vammaisten ja vajaakuntoisten tarpeita.

Sosiaalihuollon työllistämistehtäviä koskevat vanhentuneet säännökset ehdotetaan uudistettavaksi lisäämällä sosiaalihuoltolakiin uudet säännökset vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymistä tukevasta toiminnasta ja työtoiminnasta. Nämä toiminat kuuluisivat edelleen kunnan sosiaalihuollon tehtäviin, joista kunta huolehtisi sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain nojalla voimavarojensa mukaan. Työllistymistä tukeva toiminta

käsittäisi työtilaisuuden ja siihen liittyvien kuntoutus- ja tukitoimenpiteiden sekä avoimille työmarkkinoille sijoittumista edistävien muiden tukitoimenpiteiden järjestämisen. Työtoiminnalla tarkoitettaisiin muussa kuin työsuhteessa tapahtuvaa työntekoon osallistumista.

Sosiaalivakuutuslainsäädäntöön ehdotettavilla muutoksilla pyritään edistämään vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden kuntoutumista ja työhön sijoittumista sekä korjaamaan heidän sosiaaliturvassaan olevia puutteita. Kansaneläkelakiin ehdotetaan tehtäväksi muutos, jolla parannettaisiin lain mukaisen työkyvyttömyyseläkkeen lepäämään jättämistä koskevan säännösten toimivuutta. Ammatillisen kuntoutuksen varmistamiseksi nuorelle maksettavan kuntoutusrahan maksukautta esitetään kuntoutusrahalakia muuttamalla pidennettäväksi 20 vuoden ikään saakka. Lisäksi sairausvakuutuslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kansaneläkelain mukaista työkyvyttömyyseläkettä saava vammainen tai vajaakuntoinen työntekijä voisi sairastuessaan saada sairauspäivärahaa.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan päivänä kuuta .

## YLEISPERUSTELUT

### 1. Johdanto

Vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymistä pyritään edistämään monien julkisen vallan tukitoimenpiteiden avulla. Suojatyö on vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden perinteinen työllistämismuoto. Sille on tyypillistä, että työtä tehdään erityisesti tähän tarkoitukseen perustetuissa työkeskuksissa. Suojatyöstä on säädetty sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalle kuuluvassa invalidihuoltolaissa. Sosiaalihuollon tehtäväalaa kuuluu myös työtoiminta, johon osallistuvat henkilöt eivät työskentele työsuhteessa, vaan heidän toimeentulonsa perustuu pääosin eläkkeisiin ja muuhun sosiaaliturvaan. Suojatyötä ja työkeskuksia koskeva lainsäädäntö on monessa yhteydessä todettu vanhentuneeksi. Työtoimintaa koskevat säännökset ovat puolestaan puutteellisia.

Työttömät vajaakuntoiset henkilöt ovat työnhakijoina työvoimapalvelujen ja työhallinnon muiden työllistymistä edistävien toimenpiteiden piirissä. Nämä palvelut ja toimenpiteet ovat muodostuneet lukumääräisesti merkittävimmiksi vajaakuntoisten henkilöiden työllistymistä välittömästi palveleviksi tukimuodoiksi. Niitä koskevissa säännöksissä ei kuitenkaan ole otettu riittävästi huomioon heidän erityistarpeitaan.

Vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden mahdollisuuksiin sijoittua työelämään vaikuttaa olennaisesti myös se, miten sosiaaliturva ja ansiotyö liittyvät toisiinsa. Sosiaaliturvaetuuksia on tarpeen kehittää edelleen siten, että ne edistävät nykyistä paremmin ansiotyöhön sijoittumista.

Vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllisyysaste on olennaisesti alhaisempi kuin muun väestön. Huomattava osa työikäisistä vajaakuntoisista on kokonaan työmarkkinoiden ulkopuolella. Siitä huolimatta, että yleinen työllisyystilanne on viime vuosina kehittynyt myönteisesti, vajaakuntoisten työllisyystilanne on pysynyt edelleen vaikeana.

Edellä esitetyistä syistä on tarpeen ryhtyä monipuolisiin toimenpiteisiin, joilla voidaan poistaa ja lieventää vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymisen tiellä ole-

via erilaisia esteitä ja ongelmia sekä nostaa heidän työhön osallistumisensa lähelle muun väestön työllisyysastetta. Hallituksen esityksessä ehdotetut lainsäädäntöuudistukset muodostavat osaltaan välttämättömän perustan vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymisen edistämiseksi.

### 2. Nykytila

#### 2.1. Lainsäädäntö ja käytäntö

Suojatyö ja työtoiminta

Suojatyöjärjestelmä perustuu vuodelta 1978 oleviin säännöksiin invalidihuoltolaissa (907/46), joka on muilta osilta kumottu vammaispalvelulain voimaan tullessa vuoden 1988 alussa.

Lain mukaan suojatyötä voidaan järjestää suojatyökeskuksissa, työntekijän kotona tai muussa sopivassa paikassa invalidille ja tarvittaessa muullekin henkilölle, joka työkykynsä vajavuuden takia ei ole voinut saada voimiansa ja kykyjensä mukaista ansiotyötä muualta (22 §). Invalidilla tarkoitetaan henkilöä, jonka työ- ja toimintakyky jonkin elimen puuttumisen tai toimintavajavuuden vuoksi on pysyvästi siinä määrin puutteellinen, että hänellä on siitä olennaista haittaa jokapäiväisessä elämässään tai toimeentulonsa hankkimisessa (2 §).

Suojatyön järjestämisvastuu on kunnalla, kuten muunkin sosiaalihuollon järjestämisvastuu (1 § 2 mom.). Suojatyötä voi lain mukaan järjestää kunnan lisäksi kuntainliitto tai tehtävään sopiva muu yhteisö tai säätiö (22 §). Invalidihuoltolaissa on lisäksi suojatyötä koskevia erityissäännöksiä työntekijöiden valinnasta, palkkauksesta ja irtisanomis-suojasta sekä ruokailua ja kuljetuksia koskevista maksuista (22 a, c ja d §§).

Sosiaali- ja terveydenhuollon työtoimintaa koskevat säännökset ovat niukat. Vain kehitysvammalaissa on erityissäännöksiä työtoiminnasta. Lain 2 §:n 4 kohdan mukaan kehitysvammaisten erityishuoltoon kuuluu mm. työtoiminnan järjestäminen ja 35 §:n 2 mom.

mukaan erityishuollon tarpeessa olevalle on pyrittävä järjestämään työhön valmennusta, työtoimintaa ja muuta virikkeitä antavaa toimintaa. Kehitysvamma-asetuksen 24 §:n mukaan työtoimintaan osallistuvalla voidaan sosiaali- ja terveysministeriön vahvistamien perusteiden mukaisesti maksaa työosuusrahaa.

Mielenterveyskuntoutujille ja päihdeongelmallisille järjestetty työtoiminta perustuu sosiaali- ja terveydenhuollon yleisiin säännöksiin.

Kunnan järjestämään suojatyöhön ja työtoimintaa sovelletaan sosiaalihuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annettua lakia (733/1992), jonka mukaan kunta voi järjestää toiminnan itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa taikka hankkia palveluja muulta julkiselta tahi yksityiseltä palvelujen tuottajalta.

Vuodesta 1993 alkaen valtionosuus kunnille sosiaali- ja terveydenhuoltoon suoritetaan laskennallisten tekijöiden perusteella. Valtionosuuden käyttö ei ole sidottu määrättyihin tehtäviin. Siten esim. kunnalle suojatyöstä ja työtoiminnasta aiheutuvien todellisten kustannusten määrä ei vaikuta sen saaman valtionosuuden suuruuteen.

Lainsäädäntöön ei sisälly suojatyön eikä työtoiminnan sisällön määrittelyä. Näiden toimintamuotojen kehityksen ja lainsäädännön valmistelutöiden perusteella suojatyön ja työtoiminnan tehtävä on nähty kahdenlaisena. Toisaalta ne toimivat vajaakuntoisten työnhakijoiden toimeentulon turvaajina ja työllistäjinä. Toisaalta varsinkin työtoimintaa järjestetään itse työn sisällön vuoksi sosiaali- ja terveydenhuollon tavoitteiden edistämiseksi. Toimintojen katsotaan osaltaan ehkäisevän vajaakuntoisten syrjäytymistä työmarkkinoilta sekä vähentävän sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tarvetta.

Suojatyössä noudatetaan työehtoja ja -oloja koskevia yleisiä säännöksiä. Invalidihuoltolain 22 c §:n 2 momentin mukaan suojatyössä maksettavaan palkkaan ei kuitenkaan sovelleta työsopimuslain (320/1970) 17 §:n 1 momentin vähimmäispalkkaa koskevia säännöksiä. Suojatyössä maksettavasta palkasta on sovittu työkeskuksia koskevissa työehtosopimuksissa.

Työtoimintaan osallistuvat henkilöt eivät ole työsuhteessa, vaan heidän toimeentulonsa

perustuu eläkkeisiin ja muuhun sosiaaliturvaan. Työtoiminnan työehdoista ja -oloista ei ole määräyksiä lainsäädännössä.

Suojatyöpaikkoja oli vuoden 1986 lopussa runsaat 3 000, minkä jälkeen paikkamäärä on vaihdellut vuosittain 2 800–3 500 ja oli vuoden 1998 lopussa 3 072.

Kehitysvammaisten työtoimintaan osallistuneiden määrä näyttää olleen koko ajan kasvussa. Vuonna 1986 työtoiminnassa olleiden määrä oli n. 5 000 ja vuoden 1994 lopussa n. 9 200 ja vuoden 1998 lopussa n. 10 300. Lisäksi työtoimintaa järjestetään vähäisessä määrin mielenterveyskuntoutujille ja päihdeongelmallisille.

Suojatyön ja kehitysvammaisten työtoiminnan nettomenot olivat vuonna 1998 yhteensä n. 575 milj. mk.

Työkeskuksia koskevan otantaselvityksen mukaan niiden toimintaan vuonna 1999 osallistuneista vajaakuntoista henkilöistä noin 75 prosenttia osallistui työsuhteeseen työhön: Heistä noin 11 prosenttiyksikköä oli työllistynyt työllistämistuen avulla. Muu 25 prosentin osuus jakaantui puoliksi siten, että puolet oli osallistunut työtoimintaan ilman työsuhdetta ja toinen puoli muun muassa työhallinnon tai kansaneläkelaitoksen rahoittamina työharjoitteluun tai työhön valmennukseen.

Vajaakuntoisten työntekijöiden työ- ja toimintapäivät työkeskuksen ulkopuolella avosuojatyössä, työtoiminnassa, työkokeilussa yms. olivat vain 2–3 prosentin luokkaa kaikista työkeskusten työ- ja toimintapäivistä vuonna 1999. Tuettu työllistäminen sisältyi kahden työkeskuksen toimintamuotoihin. Kokoaikatyössä oli 72 ja osa-aikatyössä 28 prosenttia vajaakuntoisista työntekijöistä. Naisten osuus työntekijöistä oli 39 ja miesten 61 prosenttia.

Vajaakuntoisten työntekijöiden ikäjakauma oli sellainen, että noin 5 prosenttia oli alle 25-vuotiaita, 53 prosenttia 25–45-vuotiaita ja 42 prosenttia yli 45-vuotiaita. Työntekijöiden vajaakuntoisuuden pääasialliset syyt olivat mielenterveysongelmat 24 prosentilla, kehitysvamma 16 prosentilla, liikunta- tai tukielinvamma 9, aistivamma 8, muu sairaus 12, päihdeongelma 9, pitkäaikaistyöttömyys 15 ja sosiaalinen syy 7 prosentilla työntekijöistä.



Vuoden 1999 lopussa työssä olleista 50 prosenttia sai täyttä palkkaa, 20 prosenttia oli osapalkkaisia, 16 prosenttia sai työosuusrahaa ja 14 prosenttia työskenteli ilman korvausta.

### Työllistyminen työhallinnon tukitoimenpitein

Vajaakuntoiset henkilöt ovat työttöminä olleessaan yleisten työvoimapalvelujen ja aktiivisten työllistämistoimenpiteiden piirissä. Erityisesti vajaakuntoisille henkilöille tarkoitettuja ovat lisäksi ammatillisen kuntoutuksen palvelut ja heidän työhön sijoittumisensa tukemiseksi tarkoitettut etuudet. Viimeksi mainittuja ovat muun muassa työkunnan tutkimuksista, työ- ja koulutuskokeiluista, työhön valmennuksesta ja työkokeiluista työpäikällä aiheutuvien kustannusten korvaaminen sekä työnantajalle myönnettävä työolosuhteiden järjestelytuki.

Työvoimapalveluja ja niihin liittyviä etuuksia koskevat säännökset sisältyvät työvoimapalvelulakiin (1005/93) ja sen nojalla annettuihin asetuksiin. Vajaakuntoisuutta koskeva keskeinen säännös työvoimapalveluasetuksen (1251/93) 10 §:n 2 momentissa määrittelee vajaakuntoiseksi henkilöasiakkaaksi sellaisen henkilön, jonka mahdollisuudet saada sopivaa työtä, säilyttää työ tai edetä työssä ovat huomattavasti vähentyneet asianmukaisesti todetun vamman, sairauden tai vajavuuden takia. Säännökset eivät rajaa työvoimapalveluja pelkästään työttömille tai työttömyysuhan alaisille henkilöille.

Työvoimapalvelut ovat ensisijaisia työllisyysvaroilla tapahtuvalle työllistämiselle, joka tulee kysymykseen sen jälkeen, kun työnhakijaa ei ole onnistuttu työllistämään työvoimapalvelujen, työllistymistä edistävän koulutuksen eikä tehostettujen toimenpiteiden avulla. Työllisyysmäärärahojen käytölle on työllisyyslaissa ja -asetuksessa määritelty etusijajärjestys. Työllisyyslain 16 §:n 2 momentin pääsääntö antaa etusijan niille työnhakijoille, joiden työnsaannin tarve on suurin.

Saman lainkohdan mukaan työllisyysmää-

rärahoja kohdennetaan erityisesti nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työllistämiseen, pitkäaikaistyöttömyyden ennalta ehkäisemiseen sekä alueellisesti tasapainoisen työllisyyden edistämiseen. Lisäksi säännöksen nojalla voidaan määrärahojen rajoissa myöntää tukea myös vajaakuntoisten sekä muiden työttömien työllistämiseen ja muuhun työllisyyden edistämiseen.

Työttömän työnhakijan työllistämiseksi voidaan työnantajalle myöntää normaalia tai korotettua työllistämistukea. Niiden vaihtoehtona työnantajalle voidaan suorittaa työmarkkinatuki joko yksinään tai yhdessä työllistämistuen kanssa yhdistelmätukena. Työministeriö vahvistaa vuosittain työllistämistuen myöntämiselle asetettavat työvoimapolittiset tavoitteet. Työllistämistuella järjestettävän työn erityisenä tarkoituksena on työllisyysasetuksen 29 §:n 2 momentin mukaan muun muassa edistää ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevien työttömien työhön sijoittumista ja pitkään työttömänä olleiden työnhakijoiden palaamista työmarkkinoille sekä estää työttömien syrjäytymistä työmarkkinoilta. Yhdistelmätuki on saman pykälän 3 momentin mukaan tarkoitettu ensi sijassa pitkään työttömänä olleiden työnhakijoiden työllistämiseen.

Työllistämistuen kesto on työllisyysasetuksen 35 §:n mukaan enintään 10 ja yhdistelmätuen kesto enintään 12 kuukautta kerrallaan. Työllistämistukea voidaan enimmäiskeston täytyttyä myöntää uudelleen saman henkilön työllistämiseen vasta sen jälkeen, kun hän on ollut viimeisten kuuden kuukauden aikana vähintään viisi kuukautta työttömänä työnhakijana.

Työttömät vajaakuntoiset työnhakijat eivät ole työllistämistuen myöntämisen ja käytön osalta erityisasemassa muuten kuin siten, että työllistämistuki voidaan heidän työllistämisekseen myöntää enintään 24 kuukaudeksi kerrallaan.

Seuraavassa on esitetty työhallinnon tilastoihin perustuvat vajaakuntoisten työnhakijoiden lukumäärät ja työttömien osuus heistä viisivuotiskaudelta 1995—1999 sekä päättyneet työttömyysjaksot vuosina 1997—1999.

Vuosi	1995	1996	1997	1998	1999
Vajaakuntoisia työnhakijoita	60 733	65 172	70 753	74 730	80 071
Heistä työttömiä	50 898	54 808	59 571	62 503	66 575
Päättäneitä työttömyysjaksoja			60 395	66 065	73 194
- joista työhön sijoittumiseen tai koulutuksen aloittamiseen			43 384	45 995	49 681

Edellä esitetyistä tiedoista näkyy, että vajaakuntoisten työnhakijoiden määrä työvoimatoimistoissa on viisivuotiskaudella 1995—1999 ollut jatkuvassa kasvussa. Vuonna 1995 heitä oli n. 61 000 ja vuonna 1999 n. 80 000. Työttömien osuus heistä on samoin kasvanut: vuonna 1995 n. 51 000 ja

vuonna 1999 noin 67 000. Sijoittuminen työhön ja koulutukseen on kasvanut suurin piirtein samaa tahtia.

Vajaakuntoisten työllistäminen työllisyysmäärärahojen avulla ja eri toimenpiteet kahden viime vuonna on esitetty seuraavassa.

	Tukitoimenpiteet v. 1998	Työllistettyjä v. 1999	Kustannukset milj. mk v. 1998
Valtion tukityö	2 319	1 735	115
Kuntien tukityö	5 455	4 560	125
Yhdistelmätuki, kunta	390	726	11
Yhdistelmätuki, yksit.	1 061	2 298	30
Työllistämistuki, yksit.	1 736	1 281	30
Suojatyö	28	61	?
Muut	1 889	1 442	31
Yhteensä	14 272	13 618	362

Palkkaperusteisesti tukityöllistettyjen vajaakuntoisten määrä on pysynyt lähes samana: v. 1995 n. 11 600 ja v. 1999 n. 10 700. Kaiken kaikkiaan vuonna 1999 sijoitettiin työhön työhallinnon tukitoimenpiteiden avulla noin 13 600 vajaakuntoista työnhakijaa. Näistä työhönsijoituksista aiheutuneet kustannukset olivat runsaat 360 milj. mk.

Työllisyys on vajaakuntoisten työnhakijoiden kohdalla kuitenkin jatkuvasti heikentynyt. Vajaakuntoisia työttömiä oli vuonna 1995 keskimäärin n. 32 700 ja vuonna 1999 n. 38 800.

Sosiaaliturvan ja ansiotyön yhteensovittaminen

Kansaneläkelain 1 päivänä elokuuta 1999 voimaan tulleella uudistuksella tehtiin mah-

dolliseksi lain mukaisen työkyvyttömyyseläkkeen lepäämään jättäminen. Lain 22 §:n 4 momentissa (837/1999) on säädetty, että eläkkeensaajan ryhtyessä ansiotyöhön, josta hänen katsotaan saavan kohtuullisen toimeentulonsa, eläkettä ei makseta työssäoloajalta, vaan se jätetään lepäämään. Edellytyksenä sille, että eläke voidaan jättää lepäämään on lisäksi, että eläkkeensaajan terveydentilassa ei ole tapahtunut sellaista olennaista muutosta, jonka perusteella eläke voidaan lakkauttaa.

Uudistuksen perusteena on ollut nimenomaan se, että sosiaaliturvan kannalta ansiotyön ensisijaisuus toimeentulon antajana koskee myös vammaisia henkilöitä. Tavoitteena on ollut eläkejärjestelmän joustavuutta lisäämällä nykyistä selkeämmin tukea ja rohkaista heitä hakeutumaan työelämään.

Eläkkeen lepäämään jättämisen mahdollisuus koskee niitä vammaisia henkilöitä, jotka saavat pelkästään kansaneläkettä. Työkyvyttömyyseläkkeen voi jättää lepäämään vähintään kuudeksi ja enintään 24 kuukaudeksi. Eläkkeen ollessa lepäävänä henkilöä ei pidetä eläkkeensaajana. Työssäoloaikana henkilö ansaitsee normaalisti omaa eläketurvaa. Eläkkeen lepäämään jättäminen ei vaikuta henkilön oikeuteen saada kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annetun lain mukaista kuntoutusta.

Mahdollisuuteen jättää eläke lepäämään liittyy samaan aikaan sen kanssa voimaan tullut vammaistukilain muutos. Ansiotyöhön ryhtyneelle vajaakuntoiselle työntekijälle maksetaan eläkkeen sijasta erityisvammaistuen suuruista vammaistukea eläkkeen lepäämisajalta. Tätä koskevat säännökset sisältyvät kansaneläkelain 22 §:n 5 momenttiin ja vammaistukilain 2 §:n 3 momenttiin. Vammaistuen maksaminen eläkkeen lepäämään jättämisen ajalta on katsottu perustelluksi, jotta työssäkäynti olisi kannattavampaa kuin eläkkeellä olo ja koska työssä käynnistä aiheutuu enemmän kustannuksia kuin eläkkeellä olosta.

Vuoden 2000 alusta alkaen erityisvammaistuen määrä on 1 839 mk. Täysimääräisen kansaneläkkeen määrä taas on 2 655 mk kuukaudessa. Vammaistuki on verotonta tuloa.

Eläkkeensä oli jättänyt lepäämään vuoden 1999 puolella kymmenkunta henkilöä ja kesäkuun lopussa 2000 lepäämässä oli 18 eläkettä. Hallituksen esityksen perusteluissa ei ole esitetty tarkkaa arvioita eläkkeen lepäämään jättävien henkilöiden lukumäärästä. Esityksen kustannusvaikutusten arvioinnissa pidettiin kuitenkin mahdollisena, että eläkkeensä jättäisi lepäämään huomattavasti suurempi määrä kuin mitä on tapahtunut.

Kuntoutusrahaa maksetaan työikäiselle henkilölle kuntoutuksen ajalta, kun kuntoutus estää työnteon. Kuntoutuksen tarkoituksena tulee olla työelämässä pysyminen, sinne palaaminen tai työelämään tulo. Jos työnantaja maksaa kuntoutusajalta palkkaa, kuntoutusraha maksetaan sen osalta työnantajalle.

Elokuun alusta 1999 voimaan tulleella kuntoutusrahain uudistuksella tuli mahdolliseksi kuntoutusrahan maksaminen 16 vuotta

täyttäneelle vajaakuntoiselle nuorelle ammatillisen kuntoutuksen varmistamiseksi. Tavoitteena on, että kaikille vammaisille 16–18-vuotiaille nuorille turvattaisiin mahdollisuus ammatilliseen koulutukseen. Edellytyksenä kuntoutusrahan saamiselle on, että nuorelle on laadittu henkilökohtainen opiskelija- ja kuntoutumissuunnitelma. Nuoren henkilön kuntoutusrahan määrä on 1.1.2000 alkaen 2 139 mk kuukaudessa.

Vuoden 1999 loppuun mennessä oli kuntoutusraha myönnetty 196 edellä tarkoitettulle nuorelle henkilölle. Hylättyjä hakemuksia oli 44 (18 %). Alkuvuonna 1.1.—31.3.2000 myönnettiin 122 kuntoutusrahaa ja hylättiin 31 hakemusta. Nuorten kuntoutusrahan saajia oli 31.3.2000 yhteensä 315.

## 2.2. Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö

Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen samoin kuin Euroopan unionin neuvoston päätöslauselmissa on tunnustettu vammaisten yhtäläinen oikeus työhön ja asetettu tavoitteeksi heidän integroitumisensa avoimille työmarkkinoille. Tämä on selvästi ilmaistu myös useiden maiden kansallisissa vammaispoliittisissa ohjelmissa, joissa vajaakuntoisten ja vaikeastikin vammaisten henkilöiden työllistymismahdollisuuksien tasa-arvoistaminen asetetaan tavoitteeksi aikaisempaa painokkaammin.

Euroopan unionin neuvoston 17 päivänä kesäkuuta 1999 hyväksymässä päätöslauselmassa vammaisten yhtäläisistä työllisyysmahdollisuuksista jäsenvaltioita on kehoitettu asettamaan erityiseksi painopisteeksi vammaisten työllisyysmahdollisuuksien edistäminen sekä kehittämään ehkäisevää ja aktiivista politiikkaa, jolla edistetään erityisesti heidän pääsyään työmarkkinoille yksityisellä sektorilla, yrittäjäyys mukaan luettuna, sekä julkisella sektorilla.

Euroopan komission suorittamassa, kesällä 2000 julkistetussa laajassa tutkimuksessa vajaakuntoisten työllistämispolitiikasta ovat olleet mukana kaikki EU-maat ja lisäksi USA ja Australia. Tutkimuksessa todetaan, että eräissä maissa suojatyö muodostaa edelleen merkittävimmän osan vajaakuntoisia

koskevasta aktiivisesta työllisyyspolitiikasta sekä taloudellisten voimavarojen että työhön sijoittuneiden henkilöiden lukumäärän mukaan. Näyttää ilmeiseltä, että tällöin suojatyöksi on luettu myös toiminta, jota meidän maassamme toteutetaan työtoiminnan muodossa. Viime vuosina on kuitenkin enenevästi painotettu vajaakuntoisten henkilöiden sijoittumista avoimille työmarkkinoille. Eräissä maissa tämä kehitys on liittynyt siihen, että suojatyö on lainsäädännöllä rajattu koskemaan vaikeimmin vajaakuntoisia.

Edellä mainitun kehityksen on katsottu vaikuttavan myös siten, että suojatyölle alunperin asetettu kaksinainen tavoite on vesitymässä. Suojatyöllä on useimmissa maissa pyritty toisaalta tarjoamaan ansiotyötä sellaisissa olosuhteissa, joissa he voivat parantaa yleistä suoriutumiskykyään ja toisaalta edistää työkykyään tavoitteena sijoittuminen avoimille työmarkkinoille. Tutkimustulosten perusteella kaikissa maissa on kuitenkin sama tilanne avoimille työmarkkinoille siirtymisen kohdalla. Joko tietoja sijoittumisesta ei ole taikka se on ollut merkityksetöntä. Tämä on aiheuttanut sen, että suojatyön katsotaan enenevästi muodostuneen pikemminkin sosiaalihuollollisesti kuin työmarkkinoille suuntautuvaksi toiminnaksi. Tästä huolimatta samanaikaisesti on havaittavissa kasvavaa pyrkimystä luoda suojatyöyksiköistä taloudellisesti kannattavampia.

Erityisesti EU:n työllistämishojelmien ansiosta kehitys on painottunut yhä enemmän avoimille työmarkkinoille sijoittumista edistäviin tukitoimiin. Yleinen kehityslinja on työhönsijoitus avoimille työmarkkinoille maksamalla taloudellista tukea työnantajalle tai palkkatuloa täydentävää sosiaaliturvaa työntekijälle. Näkemykset sosiaaliturvan ja työhön osallistumisen suhteesta ovat myös yleisesti muuttuneet työllistymistä suosivaan suuntaan.

Muun muassa Ruotsissa ja Englannissa, joissa molemmissa maissa on ollut verrattain runsaasti suojatyöpaikkoja, on asetettu tavoitteeksi suojatyöpaikkojen määrän vähentäminen ja pyritty erilaisin tukitoimenpitein edistämään siirtymistä avoimille työmarkkinoille. Tällä tavoin on viime vuosien aikana onnistuttu asteittain vähentämään suojatyössä työskentelevien henkilöiden määrää.

Eri maiden vammaispoliittisissa ohjelmissa yleinen kehityslinja on se, että kukin hallinnonala vastaa oman alansa tehtävistä koko väestön osalta. Tämän linjan mukaisesti päävastuu ja myös valtion rahoitusvastuu vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämistoimenpiteistä kuuluu yleensä työllisyydestä vastaavan ministeriön hallinnonalalle.

### 2.3. Nykytilan arviointi

Vammaisten ja vajakuntoisten henkilöiden työllisyysaste on selvitysten mukaan olennaisesti alhaisempi kuin muun väestön. Vastavasti työttömyys on huomattavasti yleisempää. Vajaakuntoisten työttömien työttömyysjaksot ovat keskimääräisesti selvästi pidemmät kuin muilla työttömillä. Huomattava osa työikäisistä vajaakuntoisista on kokonaan työmarkkinoiden ulkopuolella ja heidän toimeentulonsa on vajaakuntoisuuden perusteella myönnettävän sosiaaliturvan varassa. Sosiaaliturvaetuudet vaikuttavat usein siten, että etuudet sulkevat niiden saajat työmarkkinoilta. Monien vajaakuntoisten tilannetta on lisäksi heikentämässä heidän muita alempi peruskoulutuksensa sekä heikko ammattitaito ja alhainen palkkataso. Siitä huolimatta, että yleinen työllisyystilanne on viime vuosina kehittynyt myönteisesti, vajaakuntoisten työllisyystilanne on pysynyt edelleen vaikeana.

Suojatyön ja työkeskusten tehtävän ja merkityksen on jo pitkään katsottu olevan selkiytymätön.

Kysymys on ollut muun muassa siitä, onko työkeskusten tarkoitus työllistää vai kuntouttaa, onko työllistäminen pysyvää vai määräaikaista ja, miten työkeskusten toiminta rahoitetaan.

Työkeskuksiin on kohdistunut samanaikaisesti odotuksia kuntouttavan toiminnan lisäämiseen ja työllistyvien määrän kasvattamiseen sekä sijoittamiseen ulkopuolisille työmarkkinoille. Monilla työkeskuksilla on kuitenkin puutteelliset resurssit tai yhteydet kuntoutukseen. Työkeskusten mahdollisuudet sijoittaa työntekijöitään avoimille työmarkkinoille ovat yleensä myös vähäiset. Työkeskusten ja suojatyöpaikkojen kokonaismäärä on ollut lievässä laskussa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuus-

järjestelmän uudistamisen jälkeen työhallinnon tukityöllistämisrahoituksella tapahtuva työhön sijoittaminen on tarjonnut taloudellisesti kannustavamman keinon vajaakuntoisten työhön sijoittamiseen. Tukityöllistämistä onkin muodostunut määrällisesti ylivoimaisesti merkittävin vajaakuntoisten erityistyöllistämismuoto varsinkin kunnallisiin työpaikkoihin. Tämä kehitys on sinänsä ollut myönteistä ja tukityöllistettyjä on sijoittunut myös työkeskuksiin, mikä on helpottanut niiden rahoitusta. Luvut tukitoimenpitein sijoituneiden määristä viisivuotiskaudelta 1995—1999 havainnollistavat tältä osin suojatyön määrällistä osuutta vajaakuntoisten erityistyöllistämässä. Mainittuna ajanjaksona sijoittui vuosittain yhteensä 10 000—11 000 vajaakuntoista työnhakijaa kuntiin, valtiolle ja yksityisiin yrityksiin ja toisaalta 28—62 työnhakijaa suojatyöhön. Rahoitus onkin keskeinen kysymys myös vajaakuntoisten työllistämistoiminnassa.

Vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämispolitiikka on sekä meillä että muualla monipuolistunut käsittämään uusia työllistämismenetelmiä. Erityisesti ESR:n rahoitus on mahdollistanut uusien työllistämismuotojen kokeilun ja osittaisen vakiinnuttamisen osaksi eri maiden työllistämistoimintaa. Tieto monien työllistämiskeinojen toimivuudesta on parantunut ja kansainvälinen tietojen vaihto vilkastunut. Siten työllistämispolitiikkaa koskevat ratkaisut voidaan perustaa aikaisempaa laajemmin kokemuseräiseen tietoon.

Suojatyötä ja työkeskuksia koskeva lainsäädäntö on monessa yhteydessä todettu vanhentuneeksi. Se ei enää muodosta riittävää perustaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimenpiteiden kehittämiselle ja käyttämiselle hyväksi vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymisen tukemisessa.

Työllisyysvaroja on työllisyyslain 16 §:n säännösten mukaan kohdennettava erityisesti pitkäaikaistyöttömiin ja nuoriin työttömiin. Tämän mukaisesti työllistämistuet on valtion viime vuosien tulo- ja menoarvioiden perustelujen nojalla suunnattu ensisijaisesti näille ryhmille, mikä toisaalta on määrärahojen riittämättömyyden takia asettanut vammaiset ja vajaakuntoiset työttömät toissijaiseen asemaan ja siten heikentänyt suhteellisesti hei-

dän työllistymisedellytyksiään. Myös työllisyysasetuksessa työllistymistukien ja erityisesti yhdistelmätuen myöntämiselle määritellyt ehdot rajoittavat käytännössä muiden kuin pitkäaikaisesti työttömien vajaakuntoisten tukityöllistymistä. Lisäksi työllistämistukien ja yhdistelmätuen kesto enimmilläänkin on monien selvitysten ja käytännön kokemusten mukaan todettu useissa tapauksissa liian lyhyeksi auttamaan vammaisten ja vajaakuntoisten työttömien sijoittumista pysyvästi työelämään.

Työllisyyslain mainittujen säännösten ei ole katsottu mahdollistavan työllistämistukien myöntämistä työkyvyttömyysetuuksia saavien työnhakijoiden työllistymisen tukemiseen. Kun työnantajalla ei ole muutenkaan yleensä mahdollisuutta saada yhteiskunnan tukea työkyvyttömyyseläkkeeseen oikeutetun työnhakijan työhön sijoitukseen, työkyvyttömyyseläkkeen saajien palaaminen halutessaan uudelleen työhön on erittäin vaikeata. Mahdollisuuden puuttuminen työllistämistukien saamiseen on saattanut käytännössä johtaa syrjäytymiseen myös työvoimapalvelujen saamisessa.

Sosiaaliturvajärjestelmää on arvosteltu yleisesti siitä, ettei se kannusta työntekoon ja on mm. ehdotettu palkan ja sosiaaliturvan nykyistä oikeudenmukaisempaa ja selkeämpää yhteensovittamista.

Kansaneläkelain 22 §:n 4 momentissa on määrätty, että eläkkeensaajan ryhtyessä ansiotyöhön, josta hänen katsotaan saavan kohtuullisen toimeentulonsa, eläkettä ei makseta työssäoloajalta, vaan se jätetään lepäämään. Esityksen kustannusvaikutusten arvioinnissa oletettiin, että eläkkeensä jättäisi lepäämään huomattavasti suurempi määrä henkilöitä kuin mitä on tapahtunut. Uudistukselle asetetut tavoitteet työkyvyttömyyseläkettä saavien vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymisen parantamisesta ovat siten jääneet pääosin toteutumatta.

Mahdollisuus jättää eläke lepäämään ja siihen liittyvä oikeus vammaistukeen on kuitenkin edelleen varteenotettava keino parantaa vammaisten ja vajaakuntoisten edellytyksiä pyrkiä työelämään. Uudistuksen toivuutta ei voida vielä perusteellisesti arvioida, mutta jo nyt on nähtävissä, että on syytä sen toimivuuden parantamiseen. Eräs keskeinen

ongelma lienee se, että eläkkeen lepäämään jättäminen ei sinänsä auta löytämään työpaikkaa. Työllistämistuen myöntämismahdollisuuden puuttuminen on vaikeuttamassa tilannetta.

Eläkkeen lepäämään jättämiselle ei ole lainsäädännössä määritelty tulorajaa, vaan Kela päättää asiasta yksityistapauksellisen harkinnan perusteella. Kelan käytäntöä työtulojen huomioon ottamisessa on pidetty kohtuullisen suotuisana, mutta selkeiden rajojen puuttuminen on koettu epäkohdaksi. Myös kansaneläkelaitoksessa on todettu, että nykyisen säännösten soveltaminen on työlästä ja ansiotyössä käyvien eläkkeensaajien kannalta hankalaa.

Eläkkeen lepäämään jättämisestä joudutaan päättämään jokseenkin yksinomaan eläkkeensaajan ansiotulojen määrän perusteella riippumatta siitä, onko tuloraja määrätty lainsäädännössä vai ei. Tätä edellyttää jo eläkkeensaajien yhdenmukainen kohtelu. Nykyinen tilanne koetaan epätydyttäväksi sekä eläkkeensaajien että asiasta päättävän kansaneläkelaitoksen kannalta.

Kuntoutusrahain 5a §:n nojalla ammatillisen kuntoutuksen varmistamiseksi nuorelle maksettavaa kuntoutusrahaa voidaan suorittaa enintään kahden vuoden ajan 18 ikävuoden täyttämiseen saakka. Vaikka kuntoutusrahan maksamiseen liittyvien opiskelu- ja kuntoutumissuunnitelmien laadinta ja toteutus on ollut puutteellista, voidaan arvioida, että käytännön menettelytapojen kehittyessä kuntoutusrahan suorittamismahdollisuuden avulla voidaan edistää vajaakuntoisten nuorten työhön kuntoutumista ja ehkäistä työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymistä. Kuntoutusrahan maksukausi on kuitenkin nykyisellään liian lyhyt, jotta sillä voitaisiin turvata riittävä koulutus ja kuntoutus. Kuntoutusrahan maksaminen ei myöskään nykyisellään auta turvaamaan työmarkkinoille sijoittumista, mikä selvitysten mukaan on vaikeata varsinkin ammatillisista erityiskouluista valmistuneille.

Sairausvakuutuslain 19 §:n 6 momentin mukaan henkilöllä, jolla on oikeus kansaneläkelain 22 §:n 1 momentin nojalla myönnettyyn työkyvyttömyyseläkkeeseen, ei ole oikeutta saada päivärahaa siltä ajalta, jolta hänellä on oikeus eläkkeeseen. Sairausva-

kuutuslain säännös estää työtulojen mukaan normaalisti määräytyvän päivärahan maksamisen työkyvyttömyyseläkettä saavalle vammaiselle tai vajaakuntoiselle työntekijälle ja asettaa hänet siten muita työntekijöitä epäedullisempaan asemaan. Tästä on seurauksena myös se, että työnantaja, joka on velvollinen maksamaan työntekijälle sairausloman tai laissa tarkoitetun muun loman ajalta palkkaa tai sitä vastaavaa korvausta, ei voi saada päivärahaa maksamansa palkan osalta itselleen. Nykyinen tilanne on eräänä esteenä työkyvyttömyyseläkettä saavien henkilöiden sijoittumiselle työelämään.

### **3. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

#### **3.1. Tavoitteet ja keinot niiden saavuttamiseksi**

Suomen perustuslain perusoikeuksia koskevien säännösten mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Ketään ei myöskään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa terveydentilan tai vammaisuuden perusteella. Perustuslain säännökset velvoittavat yritykset, valtion, kunnat ja muut yhteisöt työnantajina ottamaan nykyistä tarkemmin huomioon vammaisten ja vajaakuntoisten oikeuden työhön ja yhdenvertaiseen kohteluun. Perustuslaki asettaa julkiselle vallalle myös velvollisuuden turvata perusoikeuksien toteutuminen.

Uudistusehdotusten päämääränä on vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymisedellytysten tasa-arvoistaminen ja työllisyyden kohottaminen lähemmäs muun väestön työllisyysastetta. Tällöin on välttämätöntä ottaa huomioon erilaiset työllistymisen esteet ja ongelmat sekä saada aikaan monipuolisia toimenpiteitä, joilla näitä esteitä ja ongelmia voidaan poistaa ja lieventää. Asetettuun päämäärään pyritään seuraavien tavoitteiden ja keinojen avulla:

- Ensimmäisessä parannetaan vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille yleisillä työvoimapalveluilla ja työhallinnon tukitoimenpiteillä

- Sosiaalihuollon mahdollisuuksia edistää vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymistä kehitetään lisäämällä sosiaalihuoltolakiin uudet säännökset työllistymistä tukevasta toiminnasta ja työtoiminnasta sekä kumoamalla invalidihuoltolain vanhentuneet säännökset suojatyöstä.

- Sosiaalivakuutuksen etuuksia kehitetään tukemaan työllistymistä.

- Toimenpiteitä kohdennetaan erityisesti nuorille vammaisille.

- Toiminta toteutetaan yhteistyössä työhallinnon ja sosiaali- ja terveyshallinnon kesken hallinnon eri tasoilla.

Ensisijaisena tavoitteena on parantaa vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden sijoitumista avoimille työmarkkinoille. Tähän pyritään normalisuuspäätteen mukaisesti kehittämällä yleisiä työvoimapalveluja ja muita työhallinnon tukitoimenpiteitä. Tavoitteena on myös turvata tilaisuus pidempiaikaiseen tuettuun työntekoon henkilöille, joilla ponnisteluista huolimatta ei ole mahdollisuuksia työllistyä muulla tavoin. Toimenpiteiden tulisi mahdollistaa sellainen työllistymisura, jossa yksilöllisesti suunnitellun ja toteutetun työllistymisohjelman avulla voidaan siirtyä tarvittaessa vahvastikin tuetusta työympäristöstä muuhun työhön ja edellytysten mukaan avoimille työmarkkinoille. Toimenpiteiden tulisi myös auttaa siirtymistä työkyvyttömyysetuudelta uudelleen tai ensi kertaa työelämään.

Vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työvoimapalvelut ja työllistämisen tukitoimenpiteet on tarkoituksenmukaista järjestää työllisyyden edistämistä säätelevän yleisen lainsäädännön nojalla siten, että palveluja ja tukitoimenpiteitä kehitetään vastaamaan paremmin heidän tarpeitaan. Työhaluisille vammaisille ja vajaakuntoisille henkilöille tulee turvata mahdollisuus työvoimapalveluihin riippumatta siitä, onko heillä oikeus työkyvyttömyysetuuksiin.

Vajaakuntoisten henkilöiden työllistyminen on nykyisessä työllisyystilanteessa osoittautunut erityisen vaikeaksi. Työllisyysmäärärahoilla tapahtuvalla työllistymisen tukemisella on heidän kohdallaan tärkeä merkitys. Tämän vuoksi vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden tukemista työllisyysmäärärahojen avulla on tarpeen tehostaa saattamalla heidät

samaan asemaan muiden ensisijaisesti tukeen oikeutettujen rinnalle siten, että työllisyysvaroja voidaan kohdentaa nykyistä enemmän heidän työllistymisensä tukemiseen.

Työllisyysmäärärahoista myönnettävän tuen tulee olla riittävän tasoinen ja pitkäkestoinen, jotta se kattaisi vammaisuuden tai vajaakuntoisuuden aiheuttamasta heikentyneestä työkyvystä työnantajalle aiheutuvaa tuottavuuden alentumista. Tuen määrässä tulisi voida ottaa tarpeellisessa määrin huomioon yksilölliset olosuhteet, ja tuki voisi olla työllistymisen alussa korkeampi ja ajan mukaan asteittain aleneva. Tähän voidaan päästä uudistamalla työllistämistuen ja muiden tukien myöntämisehtoja, kestoja ja tasoa.

Yhdistelmätuen ehtoja on tarpeen muuttaa siten, että tuki voitaisiin vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistämiseksi myöntää tarvittaessa jo ennen pitkäaikaista työttömyyttä. Muutenkin tukien myöntäminen vajaakuntoisen henkilön työllistämiseen tulisi perustua tapauskohtaiseen kokonaisarvioon, jossa työttömyysajan pituus ei ole määräävä tekijä. Huomiota tulisi kiinnittää etenkin henkilön työhalukkuuteen ja mahdollisuuteen työllistyä pysyvästi tukitoimien avulla. Tämä koskee erityisesti vammaisia nuoria henkilöitä.

Vaikka tavoitteena onkin vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työhön sijoittuminen avoimille työmarkkinoille ensisijaisesti tehostamalla työvoimapalveluja ja työhallinnon muita tukitoimenpiteitä, on perusteltua, että vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymisen tukeminen on edelleen myös kunnan sosiaalihuoltoon kuuluva tehtävä.

Suomen perustuslain mukaan velvollisuus edistää työllisyyttä kuuluu julkiselle vallalle, jolla valtion ohella tarkoitetaan nimenomaan kuntia. Kuntien asemaa työllisyyden hoidossa on ehdotettu vahvistettavaksi useissa selvityksissä. On tärkeää, että kuntien voimavarat aktiivisen työllisyyspolitiikan edistämiseen käytetään hyödyksi mahdollisimman hyvin. Kunnat ovat merkittäviä työllistäjiä ja niiden organisaatiossa on runsaasti tietoa ja osaamista työhönsijoittamisesta, henkilöstöhallinnasta, kuntoutuksesta ja koulutuksesta. Kuntien eri toimialoilla on myös laajat yhteydet alueensa yrityksiin ja yhteisöihin. Nämä yhteydet tarjoavat luontevan kanavan

myös työhön sijoituksille.

Kokemukset monipuolistuneesta työllistämispolitiikasta ovat osoittaneet, että hyviä tuloksia voidaan saavuttaa hyvin erilaisilla työllistämismenetelmillä ja toimintatavoilla. Tämän vuoksi on tärkeää, että kunkin työllistettävän kohdalla voitaisiin valita hänen henkilökohtaisiin ja muihin olosuhteisiin parhaiten soveltuva työllistämismuoto. Jotta tämä voisi toteutua käytännössä, on perusteltua, että eri työllistämiskeinot ovat taloudellisten edellytysten osalta samassa asemassa. Siten valtion rahoituksen tulee kohdistua samantasoisena työkeskuksille, sosiaalisille yrityksille, tuettuun työllistämiseen yrityksiin ja muihin työpaikkoihin samoin kuin kaikkiin muihinkin tarkoituksenmukaisiin työllistämismuotoihin. Kaikkien tarkoituksenmukaisten työllistämiskeinojen tulee olla kuntien käytettävissä. Kunnat voisivat myös ostaa palveluja entiseen tapaan muun muassa järjestöjen toimintayksiköiltä.

Sille ratkaisulle, että vajaakuntoisten työllistymisen edistäminen on kunnallinen tehtävä, kuten nyt suojatyö, on useita perusteita. Kuntien sosiaalihuollon panos palveluiden järjestämisessä on tarpeen erityisesti riittävän yhteistyön aikaansaamiseksi vajaakuntoisten työllistämistoimenpiteiden yhteensovittamisessa. Keskeinen tavoite on, että sosiaali- ja terveydenhuollon tukitoimenpiteet sitoutuvat nykyistä tiiviimmin vajaakuntoisten henkilöiden työllistämiseen. Työ- ja sosiaalihuollon yhteistyön kehittämiseen pyritään monilla tavoin.

Sosiaalihuollon yksilöllisiin tehtäviin kuuluu luontevasti sellaisten henkilöiden työllistymisen edistäminen, jotka voivat hyötyä sosiaali- ja terveydenhuollon työmenetelmistä ja asiantuntija-avusta. Sosiaalihuollon työllistämistoimintaan tuleekin aina liittyä mahdollisuus sosiaali- ja terveydenhuollon tukitoimiin tai muuhun kuntoutukseen.

Kuntien suositellaan erityisesti toimivan aktiivisesti sellaisen seutu- ja maakunnallisen monipalvelutoiminnan aikaansaamiseksi, jolla autetaan luomaan yksilöllisiä työllistymisuria, pitämään yllä kuntoutusta, koulutusta ja työntekoa yhdistäviä työllistymisprosesseja sekä löytämään työpaikkoja avoimilta työmarkkinoilta. Tähän tarkoitukseen sopivien nykyisten työkeskusten mahdollisuudet

suositellaan käytettäväksi hyödyksi kehittämällä ja monipuolistamalla niiden toimintaa. Muuten työkeskukset voisivat suunnata toimintansa ylläpitäjien haluamalla tavalla muun muassa lisäämällä uusien työllistämismenetelmien soveltamista.

Vajaakuntoisten työllistämisen tukeminen olisi edellä kuvatulla tavalla työhallinnon ja sosiaalihuollon yhteinen tehtävä, joka kuuluisi työllistämistukien ja työhallinnon muiden tukimuotojen lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden piiriin ja sitä ohjattaisiin työhallinnon ohjauksen lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmalla ja muilla ohjeilla. Vajaakuntoisten työllistämisen tukeminen olisi silloin työhallinnon ja sosiaalihuollon yhteinen tehtävä, joka kuuluisi työhallinnon tukimuotojen lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden piiriin ja sitä ohjattaisiin työhallinnon ohjauksen lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelmalla.

Työllistymistavoitteiden toteutuksessa sosiaaliturvan ja ansiotyön yhteensovittamisella on olennainen merkitys. Sosiaaliturvan ja työnteon keskinäisen suhteen tulee tarjota nykyistä useampia vaihtoehtoja sekä olla nykyistä joustavampi ja enemmän työntekoon kannustava. Sosiaaliturvaetuuksien tulisi olla nykyistä laajemmin siirrettäviä siten, että niitä voidaan työhön sijoittumisen yhteydessä käyttää avustuksena työllistyjälle tai työnantajalle. Myös vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden toimeentulon ensisijaiseksi perustaksi tulee mahdollistaa ansiotyö. Hallituksen esityksellä pyritään eräiltä kohdin toteuttamaan mainittuja tavoitteita.

Esityksessä ehdotetaan kansaneläkelain mukaisen työkyvyttömyyseläkkeen lepäämään jättämistä koskevaa säännöstä selkeytettäväksi siten, että eläkkeen saajan olisi nykyistä helpompi päättää eläkkeensä lepäämään jättämisestä. Samoin hänellä olisi suurempi varmuus siitä, milloin ansiotulojen vähetessä eläkettä ryhdyttäisiin maksamaan uudelleen.

Nuorten vammaisten kuntoutus- ja koulutusmahdollisuuksia ehdotetaan esityksellä parannettaviksi siten, että kuntoutusrahan maksukautta pidennetään nykyisestä. Lisäksi kuntoutusrahan maksaminen tulisi mahdolliseksi työnantajalle silloin, kun työnantaja



maksaa palkkaa kuntoutusrahaan oikeutetulle nuorelle henkilölle.

Työkyvyttömyyseläkettä saavan työntekijän sairausturvaa ehdotetaan yhdenmukaistettavaksi muiden työntekijöiden kanssa siten, että hänelle tulisi sairastuessaan oikeus tulojen mukaan määräytyvään sairauspäivärahaan. Samalla työnantajalle tulisi sairausvakuutuslain mukainen oikeus saada päiväraha itselleen sairausloman ajalta, jona työntekijälle maksetaan palkkaa. Muutos tasarvoistaisi omalta osaltaan työkyvyttömyyseläkettä saavien henkilöiden työllistymismahdollisuuksia.

### 3.2. Keskeiset ehdotukset

Työllisyysmäärärahojen käyttöä koskevat perussäännökset sisältyvät työllisyyslakiin (275/1987). Työllisyysmäärärahoilla on olennainen merkitys erityisesti vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymisen edistämiseksi. Vasta riittävä valtion rahoitus mahdollistaa tarvittavat toimenpiteet käytännössä. Työllisyysmäärärahoilla tapahtuva työllistymisen tukeminen ja työllistämistukia koskeva säännöstö on keskeisessä asemassa rahoitusmahdollisuuksien kehittämisessä. Työllisyyslain säännöksiin perustuu muun muassa työllistämistukien myöntäminen työttömälle ja työnantajalle. On ollut epäselvää, voidaanko työllisyysmäärärahoja käyttää työkyvyttömyysetuutta saavan työttömän työnhakijan työllistämisen tukemiseen.

Lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että työllisyysmäärärahojen käyttö mahdollistetaan myös työkyvyttömyysetuuteen oikeutetun työttömän henkilön työllistämiseen silloin, kun se katsotaan perustelluksi. Työllistämistukien ja muiden etuuksien myöntämisestä päätettäisiin asetuksella tarkemmin määriteltujen ehtojen ja yksityistapauksellisen harkinnan nojalla.

Työllisyyslakia ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että vammaiset ja vajaakuntoiset työnhakijat tulevat lain mukaan ensisijaisiksi työllistämismäärärahoilla tuettavaksi ryhmäksi nuorten ja pitkäaikaistyöttömien rinnalle. Tällä muutoksella on tarkoitus luoda pohja työllistämistuen ja yhdistelmätuen myöntämisehtojen uudistamiselle siten, että ne vastaavat nykyistä paremmin vammaisten

ja vajaakuntoisten työllistämistarpeita.

Sosiaalihuoltolakiin ehdotetaan lisättäväksi uudet säännökset kunnan tehtävistä järjestää työllistymistä tukevaa toimintaa ja työtoimintaa.

Toimintamuotojen sisältö ehdotetaan laissa määriteltäväksi siten, että kaikki tarkoituksenmukaiset työllistymistä tukevat keinot olisivat käytettävissä.

Kunnat voisivat järjestää toiminnan sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain (733/1992) mukaisesti voimavarojensa rajoissa. Toiminta kuuluisi sosiaali- ja terveydenhuollon valtionosuuden piiriin. Kunnat voisivat hoitaa toiminnan itse tai muun muassa ostaa palveluja entiseen tapaan järjestöjen toimintayksiköiltä.

Kuntien suojatyön järjestämistä koskevan lainsäädännön mukainen työllistämistoiminta on käytännössä käsittänyt hyvin monenlaisia työllistämismuotoja ja -menetelmiä, joten sosiaalihuoltolakiin ehdotetut uudet säännökset eivät laajenna kuntien tehtäviä. Tarkoituksena on uudistaa vanhentunut lainsäädäntö tältä osin.

Sosiaalihuollon työllistämistehtäviä koskevien säännösten uudistaminen luo omalta osaltaan lainsäädännöllisen pohjan vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämistoiminnan tarkoituksenmukaiselle kehittämiselle vastaamaan nykyisiä tavoitteita. Vasta riittävä valtion rahoitus kuitenkin mahdollistaa käytännössä tehokkaiden työllistämistoimenpiteiden järjestämisen. Työllisyysmäärärahoilla tapahtuva työllistymisen tukeminen on tällöin keskeisessä asemassa. Sen lisäksi on tarpeen kehittää sosiaaliturvaetuuksia tukemaan työllistymistä.

Kansaneläkkeen lepäämään jättämistä koskevan säännösten toimivuuden parantamiseksi ehdotetaan, että eläkkeen lepäämään jättäminen määräytyisi eläkkeensaajan ansiotulojen mukaan siten, että lakiin otetaan markkamääräinen tuloraja. Jos ansiotulot ylittävät pysyvästi laissa säädettävään tulorajaa tai ylittävät sen, eläke jätettäisiin lepäämään. Jos taas henkilön työnteko lakkaa kokonaan tai ansiotulot vähenevät pysyvästi alle tulorajan, työkyvyttömyyseläkettä ryhdyttäisiin maksamaan uudelleen. Eläkkeen lepäämään jättämistä tuettaisiin edelleen

maksamalla vammaistukea sen sijaan.

Kuntoutusrahalakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että ammatillisen kuntoutuksen varmistamiseksi nuorelle maksettavan kuntoutusrahan maksukautta pidennetään kahdella ikävuodella 20 vuoden ikään saakka, jolloin mahdollistetaan sen maksaminen käytännössä myös työnantajalle silloin, kun työnantaja maksaa palkkaa samalta ajalta, jolta kuntoutujalla on oikeus kuntoutusrahaan.

Sairausvakuutuslain mukaan henkilöllä, jolla on oikeus kansaneläkelain nojalla myönnettyyn työkyvyttömyyseläkkeeseen, ei ole oikeutta saada päivärahaa siltä ajalta, jolta hänellä on oikeus eläkkeeseen. Työkyvyttömyyseläkettä saava vammainen tai vajaakuntoinen työntekijä on siten muita työntekijöitä epäedullisemmassa asemassa. Tämän vuoksi ehdotetaan, että sairausvakuutuslakia muutetaan siten, että työkyvyttömyyseläkkeen saaminen ei ole esteenä päivärahan suorittamiselle.

#### **4. Esityksen vaikutukset**

##### **4.1. Taloudelliset vaikutukset**

Vuoden 1999 loppuun mennessä oli kuntoutusraha myönnetty 196 edellä tarkoitettulle nuorelle henkilölle ja kustannukset olivat 1 268 000 mk. Hylättyjä hakemuksia oli 44 (18 %). Alkuvuonna 1.1.—31.3.2000 myönnettiin 122 kuntoutusrahaa ja hylättiin 31 hakemusta. Nuorten kuntoutusrahan saajia oli 31.3. yhteensä 315.

##### **4.2. Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset**

##### **4.3. Vaikutukset eri kansalaisyhmien asemaan**

#### **5. Asian valmistelu**

##### **5.1. Valmisteluvaiheet ja -aineisto**

Suojatyötoimikunta 1985 esitti jo lokakuussa 1987 valmistuneessa mietinnössään vajaakuntoisten erityistyöllistämistä ja työtoimintaa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistusta. Toimikunnan ehdotusten pohjalta tapahtunut pitkäaikainen valmistelutyö ei kuitenkaan vienyt lainsäädännön uudistamiseen asti. Myöskään myöhempien toimikuntien ja työryhmien kannanotot ja ehdotukset eivät ole johtaneet lainsäädännön valmistelun uudelleen käynnistymiseen.

Eduskunta on valtioneuvoston kuntoutussektorin johdosta tammikuussa 1999 hyväksynyt sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnön mukaisen lausunnon, jossa todetaan, että vammaisten ja vajaakuntoisten tuotannolliseen ja terapeutukseen työllistämiseen pyrkivä lainsäädäntö on kiireellisesti uudistettava. Eduskunta katsoi lausunnossaan muun muassa, että suojatyön ja työtoiminnan kehittämiseksi voidaan luoda edellytyksiä omatoimisuuden lisääntymiseen ja itsensä kehittämiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti maaliskuussa 2000 varatuomari Matti Marjasen selvityshenkilöksi, jonka tehtävänä oli vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymisen esteiden selvittäminen ja niiden poistamista koskevien ehdotusten tekeminen. Eduskunnalle nyt annettu hallituksen esitys perustuu selvityshenkilön valmistelemaan ehdotukseen.

##### **5.2. Lausunnot**

#### **6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja**

##### **6.1. Riippuvuus muista esityksistä**

##### **6.2. Riippuvuus kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista**

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1. Lakiehdotusten perustelut

#### 1.1. Työllisyyslaki

16 §. Työllisyyslain 16 §:n mukaan työllisyysmäärärahoilla tapahtuvan työllistämisen edellytyksenä on työnhakijan työkykyisyys. Työkyvyttömyyseläkettä saava työhaluinen ilman työtä oleva henkilö voi kuitenkin sopivien tukitoimenpiteiden avulla kuntoutua ja työllistyä, mutta voi tarvita samalla tavoin kuin muukin työtön työnhakija työllisyysmäärärahoista annettavaa tukea sijoittuakseen ensivaiheessa työhön. Eläke voidaan mahdollisesti myöhemmin jättää lepäämään tai siitä voidaan kokonaan luopua. On tarkoituksenmukaista, että myös työkyvyttömyysetuksia saavia työnhakijoita voidaan ta-pauskohtaisen harkinnan nojalla tukea työllisyysmäärärahojen avulla silloin, kun se heidän työhön sijoittumisensa kannalta on perusteltua. Tämän vuoksi esitetään, että työkykyisyys ehdottomana edellytyksenä tukitoimenpiteille poistetaan pykälän 1 momentin säännöksestä. Tavoitteena on toisaalta selkeyttää lainsäädäntöä siltä osin, että myös työkyvyttömyyseläkkeeseen oikeutetut henkilöt voivat saada tarvitsemiaan työvoimapalveluja.

Pykälän 2 momentin mukaan vajaakuntoisten työttömien tukeminen työllisyysvarojen avulla on asetettu toissijaiseksi pykälässä mainittujen ensisijaisten kohderyhmien ja tukikohteiden jälkeen. Vajaakuntoisten henkilöiden työllistyminen on nykyisessä työllisyysstilanteessa osoittautunut erityisen vaikeaksi. Lisäksi työllisyysmäärärahoilla tapahtuvalla työllistymisen tukemisella on juuri vammaisen ja vajaakuntoisten kohdalla huomattava merkitys. Tämän vuoksi momentin säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että heidän työllistymismahdollisuuksiaan parannetaan asettamalla heidät samaan asemaan muiden ensisijaisesti tukeen oikeutettujen rinnalle.

Ehdotetut muutokset muodostavat perustan työllisyysasetuksen muuttamiselle siten, että yhdistelmätuen ja työllistämistuen myöntämisehdot ja kesto voidaan saattaa vastaa-

maan paremmin vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymisen tukemista.

Tasoltaan riittävä tuki on aikaansaata-vissa siten, että vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämiseen suunnattaisiin tarvetta vastaavasti yhdistelmätukea ja korotettua työllistämistukea. Tällöin tuki kattaa useimmissa tapauksissa kokonaan vajaakuntoisen työntekijän heikentyneestä työkyvystä työnantajalle aiheutuvan tuottavuuden alenemisen.

Tukikauden pidennys on mahdollista saada aikaan yhdistelemällä eri tukimuotoja yhtenäiseksi tukikaudeksi. Tukien kokonaisuus voisi siten muodostua yhdistelmätuesta, korotetusta ja normaalista työllistämistuesta ilman katkoa ja olla ajan mukaan asteittain aleneva. Tuen määrä ja kesto harkittaisiin kussakin tapauksessa yksilöllisesti ottaen huomioon työllistyjän ja työpaikan olosuhteet.

#### 1.2. Sosiaalihuoltolaki

17 §. Sosiaalihuoltolain 17 §:ssä on määritelty kunnan järjestettäväksi kuuluvat sosiaalipalvelut.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 8 kohta, jonka mukaan kunnan tehtäviin kuuluisi myös työllistymistä tukeva toiminta ja työtoiminta. Nämä tehtävät ehdotetaan määriteltäväksi tarkemmin lain 28 ja 29 pykälissä.

28 §. Työllistymistä tukevalla toiminnalla tarkoitettaisiin työtilaisuuden ja siihen liittyvien kuntoutus- ja tukitoimenpiteiden sekä avoimille työmarkkinoille sijoittumista edistävien muiden tukitoimien järjestämistä.

Työllistymistä tukevaa toimintaa järjestettäisiin henkilöille, joiden työkyky on vammaisuuden tai muun vajaakuntoisuuden takia alentunut siten, että heillä on vaikeuksia sijoittua avoimille työmarkkinoille.

Toimintamuotojen sisältö ehdotetaan laissa määriteltäväksi siten, että kaikki tarkoituksenmukaiset työllistymistä tukevat keinot olisivat käytettävissä. Tarkoituksena on, että säännökset kannustaisivat kehittämään mahdollisimman monipuolista ja eri vaihtoehtoja tarjoavaa työllisyyspolitiikkaa. Tarvittava

valtakunnallinen ohjaus tullaan toteuttamaan hallituksen hyväksymillä tavoiteohjelmilla ja suosituksilla.

Vammaisten ja vajaakuntoisten työllistämistä ohjattaisiin työministeriön ja sosiaali- ja

29 §. Kun työtoiminnasta ei sisälly yleissäännöstä nykyiseen lainsäädäntöön, sosiaalihuoltolakia ehdotetaan täydennettäväksi myös työtoimintaa koskevilla säännöksillä.

Työtoiminnan käsite on jo vakiintunut sosiaalipalveluksi, johon osallistuvat eivät ole työsuhteessa ja johon ei sovelleta, mitä työsuhteesta on säädetty. Työtoiminta on hyvin monimuotoista eikä sen sisältöä ole mahdollista täsmällisesti määritellä yleisellä säännöksellä. Työtoiminnalla tarkoitettaisiin siten pykälän 1 momentin mukaan työvalmiuksia ja yleistä suoriutumista edistävää toimintaa, jossa ei synny työsopimuslain (320/1970) mukaista työsuhdetta toimintaan osallistuvan henkilön ja toiminnan järjestäjän välille.

Pykälän 2 momentin mukaan työtoimintaa järjestettäisiin henkilöille, joiden työkyky on vammaisuuden tai vajaakuntoisuuden takia alentunut siten, että heillä ei ole mahdollisuutta osallistua tavanomaiseen työhön.

Työtoimintaan sovellettaisiin mitä työturvallisuudesta on muualla säädetty.

Työtoiminnasta sisältyy nykyisellään säännöksiä kehitysvammalakiin. Kun nämä säännökset eivät ole ristiriidassa nyt ehdotettavien uusien säännösten kanssa, ne jäisivät edelleen voimaan.

Voimaantulosäännös. Vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain 22 §:n 2 momentti ehdotetaan kumottavaksi, jolloin invalidilain vielä sovellettavat säännökset suojatyöstä lakkaisivat olemasta voimassa.

### 1.3. Kansaneläkelaki

22 §. Pykälään on 1 päivänä elokuuta 1999 voimaan tullee lailla lisätty uusi 4 ja 5 momentti, joissa säädetään työkyvyttömyyseläkkeen lepäämään jättämisestä ja vammaistuen suorittamisesta sinä aikana, jolloin eläke on lepäävä.

Yleisperusteluissa on selvitetty, että uusi säännöstö ei ole auttanut työkyvyttömyyseläkettä saavia vammaisia ja vajaakuntoisia

työllistymään odotetulla tavalla. Tähän on arvioitu olevan syynä muun muassa nykyisten säännösten harkinnanvaraisuus siitä, milloin eläke voidaan jättää lepäämään ja erityisesti epävarmuus siitä, millä edellytyksillä eläkkeen voi saada uudelleen maksettavaksi. Jo ennen nykyisen säännösten voimaan tuloa koettiin yleisesti ongelmalliseksi se, miten paljon työkyvyttömyyseläkkeen saaja voi hankkia ansiotuloja menettämättä eläkettään. Myös kansaneläkelaitoksessa katsotaan säännösten soveltaminen työlääksi ja osittain hankalaksi.

Edellä esitetyillä perusteilla ehdotetaan pykälän 4 momenttia muutettavaksi siten, että eläkkeen lepäämään jättäminen saatetaan riippumaan työstä saatavan ansiotulon määrästä. Tulorajaksi ehdotetaan 3 500 markkaa kuukaudessa, mikä vastaa kansaneläkelaitoksen käytännössä noudattamaa tulorajaa. Jos tulot ylttäisivät tähän määrään, eläke jätetään lepäämään.

Pykälän 5 momentin mukaan suoritettaisiin eläkkeensä lepäämään jättäneelle henkilölle yhdenmukaisesti voimassa olevien säännösten kanssa erityisvammaistuen suuruista vammaistukea 24 kuukauden ajalta, jona eläke on lepäävä. Työkyvyttömyyseläkettä ryhdyttäisiin maksamaan uudelleen, jos henkilön työnteko lakkaa kokonaan tai ansiotulot vähenevät alle edellä mainitun tulorajan. Voimassa olevista säännöksistä poiketen ehdotetaan, että eläke voisi olla lepäävä nykyisen 24 kuukauden enimmäisajan sijasta enintään viisi vuotta.

### 1.4. Vammaistukilaki

2 §. Pykälän 3 momentissa on säädetty kansaneläkkeen lepäämisajalta suoritettavasta erityisvammaistuen suuruudesta vammaistuesta. Ehdotettu muutos perustuu siihen, että eläkkeen lepäämisen enimmäisaika esitetään kansaneläkelain 22 §:n 5 momentin muutoksella pidennettäväksi 24 kuukaudesta viideksi vuodeksi, mutta vammaistuen maksuaika ehdotetaan säilytettäväksi ennallaan 24 kuukauteksi.

### 1.5. Kuntoutusrahalaki

5 a §. Kuntoutusrahalain 5 a §:ssä on sää-

detty ammatillisen kuntoutuksen varmistamiseksi nuorelle maksettavasta kuntoutusrahas-  
ta, mitä voidaan suorittaa 16 vuotta täyt-  
neelle nuorelle enintään kahden vuoden ajan  
18 ikävuoden täyttämiseen saakka. Kuntou-  
tusrahan maksamisen tavoitteena on edistää  
vajaakuntoisten nuorten työhön kuntoutu-  
mista ja ehkäistä työkyvyttömyyseläkkeelle  
siirtymistä. Kuntoutumis- ja työllistymis-  
mahdollisuuksien parantamiseksi ehdotetaan,  
että kuntoutusrahan maksukautta pidennetään  
kahdella vuodella 20 vuoden ikään saakka.  
Kuntoutusraha voitaisiin työllistymisen edis-  
tämiseksi maksaa myös työnantajalle lain 21  
§:n mukaisesti, jos työnantaja on maksanut  
kuntoutujalle palkkaa tai sitä vastaavaa kor-  
vausta samalta ajalta, jolta kuntoutujalla on  
oikeus kuntoutusrahaan. Tässä tarkoituksessa  
ehdotetaan työllistymisen edistämistavoite li-  
sättäväksi säännökseen.

### 1.6. Sairausvakuutuslaki

19 §. Sairausvakuutuslain 19 §:n 6 momen-  
tin mukaan henkilöllä, jolla on oikeus kan-  
saneläkelain 22 §:n 1 momentin nojalla  
myönnettyyn työkyvyttömyyseläkkeeseen, ei  
ole oikeutta saada päivärahaa siltä ajalta, jol-  
ta hänellä on oikeus eläkkeeseen. Sairausva-  
kuutuslain säännös estää työtulojen mukaan  
normaalisti määräytyvän päivärahan mak-  
samisen työkyvyttömyyseläkettä saavalle  
vammaiselle tai vajaakuntoiselle työntekijäl-  
le ja asettaa hänet siten perusteettomasti mui-  
ta työntekijöitä epäedullisempaan asemaan.  
Tämän vuoksi ehdotetaan, että säännöstä  
muutetaan siten, että työkyvyttömyyseläk-  
keen saaminen ei ole esteenä päivärahan suo-  
rittamiselle.

### 2. Tarkemmat säännökset ja mää- räykset

Työllisyyslain 16 §:n muutoksen perusteel-  
la on tarkoitus muuttaa työllisyysasetusta

seuraavasti:

1. Työllisyysasetuksen 29 pykälään lisä-  
tään uusi 4 momentti, jonka mukaan vaja-  
kuntoiset asetetaan 3 momentissa tarkoitettu-  
jen pitkäaikaistyöttömien rinnalle ensisijai-  
sena ryhmänä yhdistelmätuella työllistämi-  
sessä

2. Asetuksen 34 §:ään lisätään sopivaan  
kohtaan säännös siitä, että vajaakuntoisuus  
on otettava huomioon harkittaessa suorite-  
taanko työllistämistuki normaalina vai kor-  
tettuna enintään 80 prosentilla

3. Asetuksen 35 §:n 1 ja 3 momentteihin li-  
sätään säännös, jonka mukaan niissä mainit-  
tua 24 kuukauden määräaikaa voidaan mää-  
rätyn ehdoin jatkaa toisella 24 kuukaudella

4. Saman pykälän 2 momenttiin lisätään  
säännös, jonka mukaan sitä ei sovelleta va-  
jaakuntoisiin

Näillä työllisyysasetuksen muutoksilla  
päästäisiin siihen, että yhdistelmätuki ja työl-  
listämistuki yhdessä tai työllistämistuki yksi-  
nään voisi kestää yhtäjaksoisesti neljän vuo-  
den ajan ja voisi alentua asteittain yhdistel-  
mätuen määrästä korotetun työllistämistuen  
kautta normaaliksi työllistämistueksi. Yhdis-  
telmätuen enimmäiskesto olisi asetuksen  
mukainen 12 kuukautta ja korotetun ja nor-  
maalin työllistämistuen kesto olisi määritel-  
tävissä yksilökohtaisina jaksoina, joiden yh-  
teinen pituus olisi enintään 4 vuotta.

Lisäksi on tarkoitus muuttaa työvoimapal-  
veluihin liittyvistä etuuksista 17 päivänä jou-  
lukuuta 1993 annettua asetusta (1253/1993)  
työolosuhteiden järjestelytukea koskevien  
säännösten osalta muun muassa siten, että tu-  
en määriä korotetaan.

### 3. Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan päivä-  
nä kuuta .

Edellä esitetyn perusteella annetaan Edus-  
kunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdot-  
ukset:

## 1.

**Laki****työllisyyslain 16 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 13 päivänä maaliskuuta 1987 annetun työllisyyslain (275/1987) 16 §:n 1 ja 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 1696/1992, seuraavasti:

## 16 §

*Työttömän työllistymisen edistäminen ja työvoimapalvelujen ensisijaisuus*

Työmarkkinoilla käytettävissä oleva 17—64-vuotias työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautunut henkilö on pyrittävä työllistämään ensisijaisesti työssäkäyntialueellaan avoimiksi ilmoitettuihin työpaikkoihin työvoimapalvelujen avulla taikka ohjaamaan työnsaantia edistävään koulutukseen.

Jos työnhakijaa ei ole 1 momentissa tarkoitetuilla eikä työnhakijan yksilöllisen tilanteen edellyttämällä tehostetuilla toimenpiteillä onnistuttu työllistämään, voidaan hänen työllistymistään tukea työllisyysmäärärahojen avul-

la sen mukaan kuin tässä laissa ja asetuksella säädetään. Työvoimaviranomaisten on työllisyysmäärärahoihin työllistäessään annettava etusija niille työnhakijoille, joiden työnsaannin tarve on suurin. Työllisyysmäärärahoja kohdennetaan erityisesti nuorten, pitkäaikaisyöttömien ja vajaakuntoisten työllistämiseen, pitkäaikaistyöttömyyden ennalta ehkäisemiseen sekä alueellisesti tasapainoisen työllisyyden edistämiseen. Talousarviossa osoitettujen määrärahojen rajoissa voidaan työllisyysmäärärahoista myöntää tukea myös muiden työttömien työllistämiseen ja muuhun työllisyyden edistämiseen.

—————  
 Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä \_\_\_\_\_  
 kuuta \_\_\_\_\_.

## 2.

**Laki****sosiaalihuoltolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 17 päivänä syyskuuta 1982 annetun sosiaalihuoltolain (710/82) 17 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on osittain muutettuna laissa 1365/92, sekä  
*lisätään* lakiin uudet 28 ja 29 §, jolloin entinen 28 § siirtyy 30 §:ksi, seuraavasti:

## 17 §

Kunnan on jäljempänä säädetyn tavoin huolehdittava seuraavien sosiaalipalveluiden järjestämisestä:

- 1) sosiaalityö;
- 2) kasvatus- ja perheneuvonta;
- 3) kotipalvelut;
- 4) asumispalvelut;
- 5) laitoshuolto;
- 6) perhehoito;
- 7) omaishoidon tuki; sekä
- 8) työllistymistä tukeva toiminta ja työtoiminta.

## 28 §

Työllistymistä tukevalla toiminnalla tarkoitetaan työtilaisuuden ja siihen liittyvien kuntoutus- ja tukitoimenpiteiden sekä avoimille työmarkkinoille sijoittumista edistävien muiden tukitoimien järjestämistä.

Työllistymistä tukevaa toimintaa järjestetään henkilöille, joiden työkyky on vammaisuuden tai muun vajaakuntoisuuden takia alentunut siten, että heillä on vaikeuksia sijoittua avoimille työmarkkinoille.

(Sen lisäksi, mitä muualla on irtisanomisesta säädetty, työllistymistä tukevan toiminnan

järjestäjällä on oikeus irtisanoa myös työntekijä, jonka 2 momentissa mainittujen edellytysten puuttuessa ei enää voida katsoa olevan toiminnan tarpeessa.)

## 29 §

Työtoiminnalla tarkoitetaan työvalmiuksia ja yleistä suoriutumista edistävää toimintaa, jossa ei synny työsopimuslain (320/1970) mukaista työsuhdetta toimintaan osallistuvan henkilön ja toiminnan järjestäjän välille.

Työtoimintaa järjestetään henkilöille, joiden työkyky on vammaisuuden tai vajaakuntoisuuden takia alentunut siten, että heillä ei ole mahdollisuutta osallistua tavanomaiseen työhön.

Työtoimintaan sovelletaan, mitä työturvallisuudesta on muualla säädetty.

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä kuuta .

Tällä lailla kumotaan vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 3 päivänä huhtikuuta 1987 annetun lain (380/87) 22 §: n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 743/1992.

## 3.

## Laki

## kansaneläkelain 22 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 8 päivänä kesäkuuta 1956 annetun kansaneläkelain (347/1956) 22 §:n 4 ja 5 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 837/1998, seuraavasti:

## 22 §

—————  
 Jos eläkkeensaaja, jonka terveydentilassa ei ole tapahtunut olennaista muutosta ja joka saa 1 momentin mukaista toistaiseksi myönnettyä täysimääräistä työkyvyttömyyseläkettä, ryhtyy ansiotyöhön *ja ansaitsee 3 500 markkaa kuukaudessa tai sitä enemmän*, ei eläkettä makseta työssäoloajalta, vaan se jätetään lepäämään. Täysimääräiseen työkyvyttömyyseläkkeeseen rinnastetaan eläke, jonka määrä poikkeaa täysimääräisen eläkkeen määrästä lain 25 b §:stä johtuvasta syystä. Henkilön saamia 26 §:ssä tarkoitettuja perhe- ja huoltoeläkkeitä ei oteta huomioon ratkaistaessa, katsotaanko henkilön saavan sellaista täysimääräistä työkyvyttömyyseläkettä, joka voidaan jättää lepäämään.

Työkyvyttömyyseläkkeen ollessa lepäävänä henkilöä ei pidetä eläkkeensaajana. Henkilölle, jonka eläke on jätetty lepäämään 4

momentissa säädetyllä tavalla, maksetaan lepäämistä vastaavalta, *enintään kuitenkin 24 kuukauden* ajalta vammaistukilain (124/1988) 2 §:n 3 momentissa mainittua vammaistukea. Lepäämässä olevaa eläkettä ryhdytään maksamaan uudelleen edellyttäen, että työnteko on lakannut tai ansiotulot ovat vähentyneet siten, että henkilöllä on oikeus saada uudelleen työkyvyttömyyseläkettä. Jollei lepäävänä olevaa eläkettä ole eläkelaitokselle tehdyllä eläkelaitoksen pyytämällä ilmoituksella vaadittu maksettavaksi uudelleen *viiden vuoden kuluessa keskeyttämisestä*, katsotaan se ilman eri päätöstä lakanneeksi.

—————  
 Tämä laki tulee voimaa \_\_\_\_\_ päivänä  
 kuuta \_\_\_\_\_.



## 4.

**Laki****vammaistukilain 2 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 2 päivänä toukokuuta 1988 annetun vammaistukilain (124/1988) 2 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 838/1998, seuraavasti:

<p>2 §</p>	<p>eläkkeen lepäämisajalta, enintään kuitenkin 24 kuukauden ajalta. Henkilö ei voi samalta ajalta saada 2 §:n 1 momentin mukais- ta vammaistukea.</p>
<p>Jos henkilö on jättänyt kansaneläkkeensä kansaneläkelain 22 §:n 5 momentissa tarkoit- tulla tavalla lepäämään, hänelle maksetaan edellä säädetystä poiketen sekä tämän lain 1 §:n ja 3 §:n 4 momentin estämättä 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaista vammaistukea</p>	<p>Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta _____.</p>

## 5.

**Laki****kuntoutusrahalain 5a §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
 muutetaan 27 päivänä maaliskuuta 1991 annetun kuntoutusrahalain (611/1991) 5a §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 836/1998, seuraavasti:

## 5 a §

Ammatillisen kuntoutuksen varmistamiseksi nuorelle maksettava kuntoutusraha. Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen ehkäisemiseksi kuntoutusrahaa maksetaan 7 §:n 3 momentin estämättä 5 §:ssä mainittujen tilanteiden lisäksi myös kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annetun lain 2 §:ssä tarkoitetulla tavalla vajaakuntoiselle 16 vuotta täyttäneelle nuorelle ammatillisen kuntoutuksen varmistamiseksi ja työllistymisen edistämiseksi edellyttäen, että hänelle on laadittu henki-

lökohtainen opiskelu- ja kuntoutumissuunnitelma. Kuntoutusrahaa maksetaan tämän pykälän nojalla enintään sen kuukauden loppuun, jona henkilö täyttää 20 vuotta. Jos henkilö 20 vuotta täyttäessään on kuntoutuksessa, kuntoutusrahan maksamista jatketaan sen kuukauden loppuun, jona meneillään oleva kuntoutusjakso on päätynyt.

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä  
 kuuta .

## 6.

**Laki****sairausvakuutuslain 19 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 4 päivänä heinäkuuta 1963 annetun sairausvakuutuslain (364/1963) 19 §:n 6 momentti, sellaisena kuin se on laissa 350/1996, seuraavasti:

19 §	oikeus eläkkeeseen.
<hr/>	
Vakuutetulla, joka saa kansaneläkelain mukaista työttömyyseläkettä, ei ole oikeutta saada päivärahaa siltä ajalta, jolta hänellä on	<hr/> Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuu- ta _____.

Helsingissä \_\_\_\_\_ päivänä \_\_\_\_\_ kuuta

**Tasavallan Presidentti**

Ministeri

## 1.

**Laki****työllisyyslain 16 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 13 päivänä maaliskuuta 1987 annetun työllisyyslain (275/1987) 16 §:n 1 ja 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 1696/1992, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

## 16 §

## 16 §

*Työttömän työllistymisen edistäminen ja työ-  
voimapalvelujen ensisijaisuus*

*Työttömän työllistymisen edistäminen ja työ-  
voimapalvelujen ensisijaisuus*

Työkykyinen 17—64-vuotias työmarkkinoilla käytettävissä oleva työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautunut henkilö on pyrittävä työllistämään ensisijaisesti työssäkäyntialueellaan avoimiksi ilmoitettuihin työpaikkoihin työvoimapalvelujen avulla taikka ohjaamaan työnsaantia edistävään koulutukseen.

Jos työnhakijaa ei ole 1 momentissa tarkoitetuilla eikä työnhakijan yksilöllisen tilanteen edellyttämällä tehostetuilla toimenpiteillä onnistuttu työllistämään, voidaan hänen työllistymistään tukea työllisyysmäärärahojen avulla sen mukaan kuin tässä laissa ja asetuksella säädetään. Työvoimaviranomaisten on työllisyysmäärärahoin työllistäessään annettava etusija niille työnhakijoille, joiden työnsaannin tarve on suurin. Työllisyysmäärärahoja kohdennetaan erityisesti nuorten ja pitkäaikaistyöttömien työllistämiseen, pitkäaikaistyöttömyyden ennalta ehkäisemiseen sekä alueellisesti tasapainoisen työllisyyden edistämiseen. Talousarviossa osoitettujen määrärahojen rajoissa voidaan työllisyysmäärärahoista myöntää tukea myös vajaakuntoisten sekä muiden työttömien työllistämiseen ja muuhun työllisyyden edistämiseen.

Työmarkkinoilla käytettävissä oleva 17—64-vuotias työvoimatoimistoon työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautunut henkilö on pyrittävä työllistämään ensisijaisesti työssäkäyntialueellaan avoimiksi ilmoitettuihin työpaikkoihin työvoimapalvelujen avulla taikka ohjaamaan työnsaantia edistävään koulutukseen.

Jos työnhakijaa ei ole 1 momentissa tarkoitetuilla eikä työnhakijan yksilöllisen tilanteen edellyttämällä tehostetuilla toimenpiteillä onnistuttu työllistämään, voidaan hänen työllistymistään tukea työllisyysmäärärahojen avulla sen mukaan kuin tässä laissa ja asetuksella säädetään. Työvoimaviranomaisten on työllisyysmäärärahoin työllistäessään annettava etusija niille työnhakijoille, joiden työnsaannin tarve on suurin. Työllisyysmäärärahoja kohdennetaan erityisesti nuorten, pitkäaikaistyöttömien ja vajaakuntoisten työllistämiseen, pitkäaikaistyöttömyyden ennalta ehkäisemiseen sekä alueellisesti tasapainoisen työllisyyden edistämiseen. Talousarviossa osoitettujen määrärahojen rajoissa voidaan työllisyysmäärärahoista myöntää tukea myös muiden työttömien työllistämiseen ja muuhun työllisyyden edistämiseen.

*Voimassa oleva laki*

69

*Ehdotus*

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä kuu-  
ta \_\_\_\_\_.

## 2.

**Laki****sosiaalihuoltolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 17 päivänä syyskuuta 1982 annetun sosiaalihuoltolain (710/82) 17 §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on osittain muutettuna laissa 1365/92, sekä  
*lisätään* lakiin uudet 28 ja 29 §, jolloin entinen 28 § siirtyy 30 §:ksi, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

## 17 §

Kunnan on jäljempänä säädetyin tavoin huolehdittava seuraavien sosiaalipalveluiden järjestämisestä:

- 1) sosiaalityö;
- 2) kasvatus- ja perheneuvonta;
- 3) kotipalvelut;
- 4) asumispalvelut;
- 5) laitoshuolto;
- 6) perhehoito; sekä
- 7) omaishoidon tuki.

## 17 §

Kunnan on jäljempänä säädetyin tavoin huolehdittava seuraavien sosiaalipalveluiden järjestämisestä:

- 1) sosiaalityö;
- 2) kasvatus- ja perheneuvonta;
- 3) kotipalvelut;
- 4) asumispalvelut;
- 5) laitoshuolto;
- 6) perhehoito;
- 7) omaishoidon tuki; sekä
- 8) työllistymistä tukeva toiminta ja työtoiminta.

## 28 §

Sosiaalipalveluista voidaan periä maksuja siten kuin sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa (734/92) säädetään.

## 29 §

Työtoiminnalla tarkoitetaan työvalmiuksia ja yleistä suoriutumista edistävää toimintaa, jossa ei synny työsopimuslain (320/1970) mukaista työsuhdetta toimintaan osallistuvan henkilön ja toiminnan järjestäjän välille.

Työtoimintaa järjestetään henkilöille, joiden työkyky on vammaisuuden tai vajaakuntoisuuden takia alentunut siten, että heillä ei ole mahdollisuutta osallistua tavanomaiseen työhön.

Työtoimintaan sovelletaan, mitä työturvallisuudesta on muualla säädetty.

30 §

Työllistymistä tukevalla toiminnalla tarkoitetaan työtilaisuuden ja siihen liittyvien kuntoutus- ja tukitoimenpiteiden sekä avoimille työmarkkinoille sijoittumista edistävien muiden tukitoimien järjestämistä.

Työllistymistä tukevaa toimintaa järjestetään henkilöille, joiden työkyky on vammaisuuden tai muun vajaakuntoisuuden takia alentunut siten, että heillä on vaikeuksia sijoittua avoimille työmarkkinoille.

(Sen lisäksi, mitä muualla on irtisanomista säädetty, työllistymistä tukevan toiminnan järjestäjällä on oikeus irtisanoa myös työntekijä, jonka 2 momentissa mainittujen edellytysten puuttuessa ei enää voida katsoa olevan toiminnan tarpeessa.)

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta .

Tällä lailla kumotaan vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 3 päivänä huhtikuuta 1987 annetun lain (380/87) 22 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 743/1992.

---

## 3.

**Laki****kansaneläkelain 22 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 8 päivänä kesäkuuta 1956 annetun kansaneläkelain (347/1956) 22 §:n 4 ja 5 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 837/1998, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

## 22 §

Jos eläkkeensaaja, jonka terveydentilassa ei ole tapahtunut olennaista muutosta ja joka saa 1 momentin mukaista toistaiseksi myönnettyä täysimääräistä työkyvyttömyyseläkettä, ryhtyy ansiotyöhön, josta hänen katsotaan saavan kohtuullisen toimeentulonsa, ei eläkettä makseta työssäoloajalta, vaan se jätetään lepäämään. Täysimääräiseen työkyvyttömyyseläkkeeseen rinnastetaan eläke, jonka määrä poikkeaa täysimääräisen eläkkeen määrästä lain 25 b §:stä johtuvasta syystä. Henkilön saamia 26 §:ssä tarkoitettuja perhe- ja huoltoeläkkeitä ei oteta huomioon ratkaistaessa, katsotaanko henkilön saavan sellaista täysimääräistä työkyvyttömyyseläkettä, joka voidaan jättää lepäämään. Eläke voidaan jättää lepäämään vähintään kuuden ja enintään 24 kuukauden ajaksi.

Työkyvyttömyyseläkkeen ollessa lepäävänä henkilöä ei pidetä eläkkeensaajana. Henkilölle, jonka eläke on jätetty lepäämään 4 momentissa säädetyllä tavalla, maksetaan lepäämistä vastaavalta ajalta vammaistukilain (124/1988) 2 §:n 3 momentissa mainittua vammaistukea. Lepäävänä olevaa eläkettä ryhdytään maksamaan uudelleen edellyttäen, että työnteko on lakannut tai ansiotulot ovat vähentyneet siten, ettei henkilön katsota enää saavan kohtuullista toimeentuloaan työllään. Jollei lepäävänä olevaa eläkettä ole eläkelaitokselle tehdyllä eläkelaitoksen pyytämällä ilmoituksella vaadittu ennen 4 momentissa mainitun määräajan päättymistä maksettavaksi, katsotaan se ilman eri päätöstä lakanneeksi.

## 22 §

Jos eläkkeensaaja, jonka terveydentilassa ei ole tapahtunut olennaista muutosta ja joka saa 1 momentin mukaista toistaiseksi myönnettyä täysimääräistä työkyvyttömyyseläkettä, ryhtyy ansiotyöhön *ja ansaitsee 3 500 markkaa kuukaudessa tai sitä enemmän*, ei eläkettä makseta työssäoloajalta, vaan se jätetään lepäämään. Täysimääräiseen työkyvyttömyyseläkkeeseen rinnastetaan eläke, jonka määrä poikkeaa täysimääräisen eläkkeen määrästä lain 25 b §:stä johtuvasta syystä. Henkilön saamia 26 §:ssä tarkoitettuja perhe- ja huoltoeläkkeitä ei oteta huomioon ratkaistaessa, katsotaanko henkilön saavan sellaista täysimääräistä työkyvyttömyyseläkettä, joka voidaan jättää lepäämään.

Työkyvyttömyyseläkkeen ollessa lepäävänä henkilöä ei pidetä eläkkeensaajana. Henkilölle, jonka eläke on jätetty lepäämään 4 momentissa säädetyllä tavalla, maksetaan lepäämistä vastaavalta, *enintään kuitenkin 24 kuukauden* ajalta vammaistukilain (124/1988) 2 §:n 3 momentissa mainittua vammaistukea. Lepäämässä olevaa eläkettä ryhdytään maksamaan uudelleen edellyttäen, että työnteko on lakannut tai ansiotulot ovat vähentyneet siten, että henkilöllä on oikeus saada uudelleen työkyvyttömyyseläkettä. Jollei lepäävänä olevaa eläkettä ole eläkelaitokselle tehdyllä eläkelaitoksen pyytämällä ilmoituksella vaadittu maksettavaksi uudelleen *viiden vuoden kuluessa keskeyttämisestä*, katsotaan se ilman eri päätöstä lakanneeksi.



*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

-----

-----  
Tämä laki tulee voimaan päivänä  
kuuta .  
-----

## 4.

**Laki****vammaistukilain 2 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 2 päivänä toukokuuta 1988 annetun vammaistukilain (124/1988) 2 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 838/1998, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

2 §

2 §

Jos henkilö on jättänyt kansaneläkkeensä kansaneläkelain 22 §:n 5 momentissa tarkoitetulla tavalla lepäämään, hänelle maksetaan edellä säädetystä poiketen sekä tämän lain 1 §:n ja 3 §:n 4 momentin estämättä 2 §:n 1 momentin 1 kohdan suuruisa vammaistukea eläkkeen lepäämisajalta. Henkilö ei voi samalta ajalta saada 2 §:n 1 momentin mukaista vammaistukea.

Jos henkilö on jättänyt kansaneläkkeensä kansaneläkelain 22 §:n 5 momentissa tarkoitetulla tavalla lepäämään, hänelle maksetaan edellä säädetystä poiketen sekä tämän lain 1 §:n ja 3 §:n 4 momentin estämättä 2 §:n 1 momentin 1 kohdan *mukaista* vammaistukea eläkkeen lepäämisajalta, *enintään kuitenkin 24 kuukauden ajalta*. Henkilö ei voi samalta ajalta saada 2 §:n 1 momentin mukaista vammaistukea.

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä  
kuuta \_\_\_\_\_.

## 5.

**Laki****kuntoutusrahalain 5a §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
 muutetaan 27 päivänä maaliskuuta 1991 annetun kuntoutusrahalain (611/1991) 5a §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 836/1998, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

## 5 a §

Ammatillisen kuntoutuksen varmistamiseksi nuorelle maksettava kuntoutusraha. Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen ehkäisemiseksi kuntoutusrahaa maksetaan 7 §:n 3 momentin estämättä 5 §:ssä mainittujen tilanteiden lisäksi myös kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annetun lain 2 §:ssä tarkoitetulla tavalla vajaakuntoiselle 16 vuotta täyttäneelle nuorelle ammatillisen kuntoutuksen varmistamiseksi edellyttäen, että hänelle on laadittu henkilökohtainen opiskelu- ja kuntoutumissuunnitelma. Kuntoutusrahaa maksetaan tämän pykälän nojalla enintään sen kuukauden loppuun, jona henkilö täyttää 18 vuotta. Jos henkilö 18 vuotta täyttäessään on kuntoutuksessa, kuntoutusrahan maksamista jatketaan sen kuukauden loppuun, jona meneillään oleva kuntoutusjakso on päättynyt.

## 5 a §

Ammatillisen kuntoutuksen varmistamiseksi nuorelle maksettava kuntoutusraha. Työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymisen ehkäisemiseksi kuntoutusrahaa maksetaan 7 §:n 3 momentin estämättä 5 §:ssä mainittujen tilanteiden lisäksi myös kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annetun lain 2 §:ssä tarkoitetulla tavalla vajaakuntoiselle 16 vuotta täyttäneelle nuorelle ammatillisen kuntoutuksen varmistamiseksi ja työllistymisen edistämiseksi edellyttäen, että hänelle on laadittu henkilökohtainen opiskelu- ja kuntoutumissuunnitelma. Kuntoutusrahaa maksetaan tämän pykälän nojalla enintään sen kuukauden loppuun, jona henkilö täyttää 20 vuotta. Jos henkilö 20 vuotta täyttäessään on kuntoutuksessa, kuntoutusrahan maksamista jatketaan sen kuukauden loppuun, jona meneillään oleva kuntoutusjakso on päättynyt.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta

## 6.

**Laki****sairausvakuutuslain 19 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 4 päivänä heinäkuuta 1963 annetun sairausvakuutuslain (364/1963) 19 §:n 6 momentti, sellaisena kuin se on laissa 350/1996, seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

## 19 §

## 19 §

Vakuutetulla, joka saa kansaneläkelain mukaista työttömyyseläkettä tai jolla on oikeus sanotun lain 22 §:n 1 momentin nojalla myönnettyyn työkyvyttömyyseläkkeeseen, ei ole oikeutta saada päivärahaa siltä ajalta, jolta hänellä on oikeus eläkkeeseen.

Vakuutetulla, joka saa kansaneläkelain mukaista työttömyyseläkettä, ei ole oikeutta saada päivärahaa siltä ajalta, jolta hänellä on oikeus eläkkeeseen.

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä \_\_\_\_\_ kuuta \_\_\_\_\_.

## YHTEENVETO EHDOTUKSISTA

### Uudistuksen tavoitteet

Uudistusehdotusten yleisenä tavoitteena on vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymisedellytysten parantaminen ja työllisyyden kohottaminen lähemmäs muun väestön työllisyysastetta. Perustuslain säännökset velvoittavat yritykset, valtion, kunnat ja muut yhteisöt työnantajina ottamaan nykyistä tarkemmin huomioon vammaisten ja vajaakuntoisten oikeuden työhön ja yhdenvertaiseen kohteluun. Tämän vuoksi työvoimapalveluja ja työhallinnon tukitoimenpiteitä on vahvistettava. Samalla kunnan sosiaalihuollon vastuuta vammaisten ja vajaakuntoisten työllistymisen edistämiseksi on tarpeen nykyaikaistaa uudistamalla vanhentuneet suojatyösäännökset. Lisäksi sosiaalivakuutuksen etuuksia on perusteltua kehittää tukemaan työllistymistä.

### 1. Työhallinnon palvelut ja tukitoimenpiteet

#### 1.1. Työllisyyslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että

- vammaiset ja vajaakuntoiset työnhakijat tulevat lain mukaan ensisijaisiksi työvoimapalvelujen ja tukitoimien saajiksi muun muassa nuorten ja pitkäaikaistyöttömien rinnalle, ja
- työllisyysvarojen käyttäminen tulee mahdolliseksi yksilöllisen harkinnan perusteella myös työkyvyttömyysetuuksia saavien henkilöiden työllistymisen tukemiseksi.

#### 1.2. Työllistämistukien ehtoja esitetään muutettavaksi vajaakuntoisten henkilöiden eduksi siten,

- että heidän kohdallaan ei edellytetä pitkäaikaista työttömyyttä, ja
- että yhtäjaksoinen tukijakso voisi olla nykyistä pidempi.

#### 1.3. Työolosuhteiden järjestelytukea ehdotetaan kehitettäväksi siten, että

- työympäristön muutoksista ja järjestelyistä työnantajalle suoritettavan tuen enimmäismäärä kaksinkertaistetaan 30 000 mk:ksi, ja
- toisen työntekijän vajaakuntoiselle henkilölle antamasta avusta suoritettavan korvauksen enimmäismäärä korotetaan 5 000 mk:ksi kuukaudessa.

### 2. Vajaakuntoisten työllistymistä edistävät sosiaalihuollon tehtävät

#### 2.1. Invalidihuoltolain vanhentuneet säännökset suojatyöstä ehdotetaan kumottaviksi ja **sosiaalihuoltolakiin** ehdotetaan lisättäväksi uudet säännökset

- työllistymistä tukevasta toiminnasta ja
- työtoiminnasta.

Vammaisten ja vajaakuntoisten henkilöiden työllistymisen tukeminen ehdotetaan edelleen kunnan sosiaalihuoltoon kuuluvaksi tehtäväksi, josta kunta huolehtii so-

siaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain nojalla talousarviossa osoittamiensa voimavarojen rajoissa.

Toimintamuotojen sisältö ehdotetaan laissa määriteltäväksi siten, että kaikki taroituksenmukaiset työllistymistä tukevat keinot olisivat käytettävissä.

**2.2. Monipalvelukeskusten ja nykyisten työkeskusten kehittäminen.** Kuntien ja järjestöjen suositellaan toimivan aktiivisesti sellaisen seutu- ja maakunnallisen monipalvelutoiminnan aikaansaamiseksi, jolla autetaan luomaan yksilöllisiä työllistymisuria, pitämään yllä kuntoutusta, koulutusta ja työntekoa yhdistäviä työllistymisprosesseja sekä löytämään työpaikkoja avoimilta työmarkkinoilta.

Tähän tarkoitukseen sopivien nykyisten työkeskusten mahdollisuudet suositellaan käytettäväksi hyödyksi kehittämällä ja monipuolistamalla niiden toimintaa.

### 3. Eläkkeen lepäämään jättäminen

Kansaneläkelakiin ehdotetaan otettavaksi ansiotuloille selvä markkamääräinen tuloraja 3 500 mk kuukaudessa, jonka ylittymisen perusteella työkyvyttömyyseläke jää lepäämään ja henkilölle ryhdytään maksamaan vammaistukea. Jos ansiotulot vähenevät pysyvästi, eläkettä ryhdyttäisiin maksamaan uudelleen.

Eläkkeen lepäämään jäämisen enimmäisaika pidennettäisiin viideksi vuodeksi, mikä aika on käytössä eräissä muissa eläkkeissä.

Tulorajan ottaminen lakiin edellä esitetyllä tavalla selkeyttäisi eläkkeen lepäämään jättämissäännöstöä. Työllisyysasetuksen muuttaminen siten kuin edellä on esitetty mahdollistaisi toisaalta työllistämistuen myöntämisen heti kun eläke jätetään lepäämään.

#### 4. Kuntoutusrahalakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että nuorten vajaa-kuntoisten kuntoutusrahan

- maksukautta pidennetään kahdella ikävuodella 20 vuoden ikään saakka ja
- mahdollistetaan sen maksaminen työnantajalle silloin kun työnantaja maksaa palkkaa.

#### 5. Sairausvakuutuslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että **päivärahan maksaminen tulee** mahdolliseksi myös työkyvyttömyyseläkettä saavalle työntekijälle ja hänen työnantajalleen.

#### 6. Kelan kuntoutusasetuksen 7 §:n 2 momentti ehdotetaan muutettavaksi siten, että KELA voi ostaa ammatillisen kuntoutuksen palveluja myös kunnallisilta työkeskuksilta.

## **7. Ohjaus- ja neuvontapalvelut**

Ehdotetaan, että työvoimatoimistot, Kela ja kunnalliset viranomaiset tehostavat ohjaus- ja neuvontapalveluja muun muassa eläkkeen lepäämään jättämistä koskevilla asioilla ja siten, että myös työkyvyttömyysetuusia saaville henkilöille on tarjolla riittävästi ohjausta ja neuvontaa.